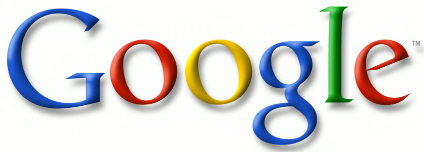
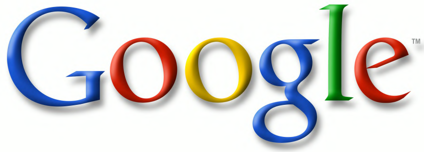






Hessen

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

1903

Hessen, Vladimir Matveevich.

Administrativnoe pravo.

S.-Peterburg, 1903.

СЕМЕЙНЫЙ УНИВЕРСИТЕТЪ Ф. С. КОМАРСКАГО.

Юридическій факультетъ.

ПОПУЛЯРНЫЯ ЛЕКЦІИ

ДЛЯ САМООБРАЗОВАНІЯ.

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

ПРОФЕССОРА

В. М. Гессена.



С.-ПЕТЕРБУРГЪ.

1903

Дозволено цензурою. С.-Петербургъ 21 Января 1904 года.

Паровая скоропечатня Г. Пожарова Спб. Загородн. пр. 8.

Очеркъ административнаго права.

Оглавленіе.

Очеркъ административнаго права.

ЛЕКЦІЯ ПЕРВАЯ.

ВВЕДЕНІЕ.

Глава I. [1]. **Объ управленіи.** **§ 1 Объ управленіи въ полицейскомъ государствѣ.**

Современному правовому государству предшествовало государство полицейское. Правительственная дѣятельность полицейскаго государства, по содержанію и формѣ, существенно отличается отъ таковой же дѣятельности правового государства.

А. Содержаніе правительственной дѣятельности въ полицейскомъ государствѣ.

Отличительная черта полицейскаго государства — неимовѣрная многопредметность административной дѣятельности, регламентація мельчайшихъ подробностей народной жизни.

Политическая философія, господствующая въ эпоху полицейскаго государства и являющаяся его теоретическимъ обоснованіемъ и оправданіемъ, извѣстна подъ именемъ философіи эвдаймонизма. Полицейское государство отражается въ философіи эвдаймонизма такъ же отчетливо и ярко, какъ въ философіи Платона государство древней Эллады.

Основной принципъ этой философіи, наиболѣе выдающимся представителемъ которой является Вольфъ, гласитъ: цѣль государства — осуществленіе народнаго благоденствія, народнаго счастья. Счастье понимается въ безгранично-неопредѣленномъ смыслѣ; на первый планъ выдвигается, впрочемъ, матеріальная сторона его,—матеріальное благополучіе и довольство, богатство и сила. Теорія эвдаймонизма по духу родственна англійскому утилитаризму. „*Благоденствіе*“ Вольфа почти то же, что „*польза*“ Бентама. [2]).

---

[1]) Литература: Otto *Mayer* Deutsches Verwaltungsrecht I; *Henri Michel*, L'idée de l'Etat *Perthes* Deutsches Staatsleben v. der Revolution; *Zimmermann* Deutsche Polizei im 19 Iahrh. *Iellinek* Das Recht des mod Staates I; *Sarwey* Allgemeines Verwaltungsrecht; *Marchet*, Studien über die Entwickelung der Verwaltungslehre in Deutschland *Антоновичъ* Курсъ государственнаго благоустройства I; Моя ст.: „Правительство“ въ словарѣ „Брокгауза и Ефрона“; тамъ же болѣе подробная литература.

[2]) *Iellinek*. Die Lehre vom mod. Staat. I стр. 217.

Матеріализмъ эвдаймонизма характерно сказывается въ его отношеніи къ наукамъ. Уже Лейбницъ требовалъ отъ академій, чтобы онѣ главное вниманіе обращали на пользу, сближая theoriam cum praxi [1]) и содѣйствовали развитію не только искусствъ и наукъ, но также земли и людей, земледѣлія, мануфактуръ, торговли и т. под. Вольфъ прямо заявляетъ, что академіи должны единственно совершенствовать земледѣліе, садоводство, ремесла и искусства. Юсти относится съ презрѣніемъ къ такимъ философамъ, которые занимаются вопросами, совершенно безполезными для государства (при этомъ онъ имѣетъ въ виду монадологію Лейбница). Такіе люди—бремя для государства, которому всѣ должны служить.

Признавая счастье цѣлью личной и государственной жизни, Вольфъ и его школа средствомъ къ достиженію этой цѣли считаютъ *самоусовершенствованіе* личности и государства. Для нихъ мораль—наука о достиженіи индивидомъ, политика—о достиженіи государствомъ, путемъ совершенствованія, счастья.

Цѣль государства—благоденствіе народа. По опредѣленію Де-ла-Марра (1639—1723), полиція есть учрежденіе, направленное къ доставленію счастья гражданамъ.

По мнѣнію Вольфа государство обязано доставить гражданамъ средства къ жизни *пріятной* и *удобной*.

Какимъ образомъ можетъ быть достигнута государствомъ его цѣль, какимъ образомъ можетъ быть *создано* счастье подданныхъ? Всестороннею, ни предъ чѣмъ не останавливающеюся регламентаціей народной жизни. Государство, учитъ Мозеръ, можетъ и должно требовать отъ подданныхъ *всего*, что способствуетъ общему благу. По мнѣнію Юсти, все, что „важно" для государства, входитъ въ область полиціи и не можетъ быть предоставлено свободному усмотрѣнію и произволу подданныхъ.

Отсюда—омнипотенція государства. Всякая граница между сферой индивидуальной свободы и государственнаго вмѣшательства стирается. Важному для государства приносится въ жертву необходимое для индивида.

Мельчайшая регламентація того, что „важно" для государства—а важно все—отличительный признакъ эвдаймонистическихъ теорій. Для „счастья" народа важно, чтобы подданные пользовались удобствами жизни, довольствомъ. Поэтому государство должно заботиться о народныхъ развлеченіяхъ и празднествахъ. Оно должно угощать народъ въ торжественные дни хорошими обѣдами (Confect aber nicht zu viel [2]) предусмотрительно прибавляетъ Вольфъ). Государство должно заботиться о томъ, чтобы каждый имѣлъ достаточно средствъ къ жизни, а для этого оно должно таксировать заработную плату, а также стоимость предметовъ потребленія; заботиться о достаточномъ количествѣ работъ и т. под. Государство должно заботиться о томъ, чтобы граждане были набожны и добродѣтельны, а для этого

---

[1]) Теорію съ практикой.

[2]) Только не слишкомъ много конфектъ.

оно должно *принуждать* подданныхъ къ набожности, *требовать* соблюденія праздниковъ и т. под. (Вольфъ).

Для государства вредна роскошь; поэтому Юнгъ—врагъ роскоши и модъ—требуетъ, чтобы государство ввело обязательные для всѣхъ мундиры, различные для разныхъ сословій. Для увеличенія народонаселенія онъ требуетъ, чтобы браки расторгались правительствомъ, если одна изъ сторонъ неспособна къ дѣторожденію, хотя бы супруги желали продолжать совмѣстную жизнь и т. д. и т. д.

Вообще говоря, понятіе народнаго благоденствія, такъ широко и неопредѣленно, что ссылкой на него можетъ быть оправдано самое вопіющее посягательство на важнѣйшія и высшія блага индивидуальной жизни. Теорія эвдаймонизма во всѣ времена служила теоретическимъ оправданіемъ безграничнаго расширенія сферы государственной дѣятельности; именно потому она и является классической теоріей государственнаго абсолютизма и полицейскаго государства.

Теорія эвдаймонизма была осуществлена полицейскимъ государствомъ.

Эпоха Фридриха Великаго, Маріи Терезіи, Іосифа II, Екатерины и Петра—эпоха регламентаціи, не знающей границъ. Для того, чтобы далеко не искать примѣровъ, вспомнимъ, хотя бы, изъ исторіи нашего законодательства Регламентъ Главному Магистрату 1721 г. „Полиція, читаемъ мы въ немъ, непорядочное и непотребное житье отгоняетъ и принуждаетъ каждаго къ трудамъ и честному промыслу, чинитъ добрыхъ домостроителей, тщательныхъ и добрыхъ служителей и приноситъ довольство во всемъ, потребномъ къ жизни человѣческой... запрещаетъ излишества въ домовыхъ расходахъ и всѣ явныя прегрѣшенія... воспитываетъ юныхъ въ цѣломудренной чистотѣ и честныхъ наукахъ; вкратцѣ-же надъ всѣми сими полиція есть душа гражданства и всѣхъ добрыхъ порядковъ и фундаментальный подпоръ человѣческой безопасности и удобства“ (1 П. С. Зак. № 3708).

Екатерина В. въ „начертаніи о приведеніи къ окончанію коммиссіи проекта новаго уложенія“ пишетъ: „Каждый градоначальникъ обязанъ наблюдать въ подчиненныхъ своихъ благопристойность нравовъ, такъ какъ каждый хозяинъ въ своихъ домашнихъ“. Въ уставѣ благочинія, мы читаемъ: „квартальный надзиратель въ его кварталѣ имѣетъ попеченіе, чтобы молодые и младшіе почитали старыхъ и старшихъ и о повиновеніи слугъ и служанокъ хозяевамъ и хозяйкамъ во всякомъ добрѣ“.

Какъ уже упомянуто выше, эвдаймонизмъ имѣетъ матеріалистическій характеръ. Полицейское государство понимаетъ счастье народа, которое оно призвано осуществить, какъ матеріальное благосостояніе, *богатство* его. Поэтому правительственная регламентація касается, прежде всего и главнымъ образомъ, экономической жизни.

Первые полицеисты понимаютъ подъ полиціей государственную дѣятельность, направленную къ созданію и сохраненію народнаго богатства. Подъ полиціей, говоритъ Юсти, понимаются мѣропріятія въ области внутреннихъ дѣлъ, коими прочно

основывается и увеличивается имущество (Vermögen) государства, лучше примѣняются его силы и, вообще, развивается благополучіе (Glückseligkeit) общества.

Для того, чтобы уяснить себѣ характеръ экономической дѣятельности полицейскаго государства, необходимо имѣть въ виду, что въ разсматриваемую эпоху въ наукѣ политической экономіи суверенно господствовало, т. наз., ученіе меркантилистовъ.

Меркантилизмъ, какъ извѣстно, исходитъ изъ отожествленія богатства съ деньгами. Та страна богата, въ которой много золота. Въ мѣновой торговлѣ необходимо стремиться къ тому, чтобы за меньшее количество товаровъ получить большее количество денегъ. Отсюда выводъ: обрабатывающая промышленность неизмѣримо выгоднѣе для государства добывающей. Государство должно всѣми средствами способствовать развитію обрабатывающей промышленности. То государство процвѣтаетъ, которое ввозитъ дешевое сырье и вывозитъ дорого стоящіе обработанные продукты; вывозъ сырья приноситъ огромный вредъ государству. Добывающая промышленность,—за исключеніемъ, впрочемъ, горнаго дѣла и, въ особенности, золотопромышленности—падчерица меркантильной теоріи.

Меркантильное ученіе самымъ безусловнымъ образомъ примѣнялось на практикѣ полицейскимъ государствомъ. Всѣмъ извѣстна колоніальная политика Англіи направленная, къ тому, чтобы все сырье колоній, во что бы то ни стало, подъ угрозой безпощадной репрессіи, привозилось исключительно въ Англію. Извѣстна политика Петра Великаго и Екатерины, стремившихся, во чтобы то ни стало, насадить у насъ фабрично-заводскую промышленность.

Для содѣйствія обрабатывающей промышленности полицейское государство не останавливалось ни предъ чѣмъ. Въ Англіи при Карлѣ II, вывозъ шерсти былъ объявленъ государственною измѣной и виновный подвергался конфискаціи всего имущества и смертной казни. Для развитія шерстяного производства въ 1678 г. въ той же Англіи предписано было хоронить мертвыхъ не иначе, какъ въ шерстяной одеждѣ.

Таково *содержаніе* правительственной дѣятельности въ полицейскомъ государствѣ; познакомимся теперь съ *формой* этой дѣятельности.

В. Форма правительственной дѣятельности въ полицейскомъ государствѣ.

Въ абсолютныхъ западно-европейскихъ монархіяхъ стараго режима всѣ, безъ исключенія, акты государственной власти, какъ бы они ни были разнообразны по своему содержанію, имѣли одну и ту же юридическую природу; всѣ они являлись выраженіемъ неограниченной воли монарха.

Именно потому, что старый режимъ отчасти совершенно не зналъ, а отчасти считалъ несущественными тѣ характерные признаки, которыми въ настоящее время отличаются другъ отъ друга законодательная, правительственная и судебная власти, онъ могъ всю совокупность государственной дѣятельности, какъ вполнѣ однородной, подводить подъ одну категорію, называть однимъ именемъ. Въ государствахъ стараго режима *правительство* издаетъ законы, правитъ страной, творитъ судъ.

Правительство—это монархъ. Въ рукахъ монарха сосредоточиваются всѣ

нити государственнаго управленія. Конечно, вслѣдствіе ограниченности человѣческихъ силъ, монархъ фактически не въ состояніи непосредственно и лично осуществлять всѣхъ функцій государственной власти. По общему правилу, онъ оставляетъ за собой наиболѣе важные изъ нихъ; менѣе важныя онъ передаетъ для исполненія своимъ слугамъ, которые творятъ, или, по крайней мѣрѣ, должны творить его волю. Тѣмъ не менѣе, всякій, хотя бы и самый маловажный вопросъ, разрѣшается, по праву, непосредственно монархомъ, если онъ по той или иной причинѣ его непосредственно интересуетъ.

Нѣмецкіе публицисты стараго режима классифицируютъ совокупность актовъ государственной власти по ихъ объектамъ: такъ они различаютъ международное, военное, финансовое, полицейское и т. п. верховенство. Въ понятіе каждаго верховенства безразлично входитъ какъ изданіе общихъ и абстрактныхъ нормъ, такъ и совершеніе индивидуальныхъ и конкретныхъ правительственныхъ дѣйствій, касающихся опредѣленнаго объекта. Такая классификація, очевидно, возможна только благодаря игнорированію коренного различія между законодательною и правительственною властью. Понятіе закона, какъ абстрактной нормы извѣстно и старому режиму; но въ широкой сферѣ правительственной дѣятельности,—т. е. за предѣлами гражданскаго и уголовнаго права,—законъ не создаетъ ни субъективныхъ правъ, ни объективнаго права: онъ является техническою, или политическою, а отнюдь не юридическою нормой.

Само собою разумѣется, что до тѣхъ поръ, пока правительственная власть нераздѣльно слита съ законодательной въ лицѣ абсолютнаго монарха, законъ ни къ чему не обязываетъ и ни въ чемъ не ограничиваетъ правительственной власти. Изданіе общихъ нормъ является только техническимъ пріемомъ для упрощенія и облегченія правительственнаго дѣла; въ каждомъ индивидуальномъ случаѣ, когда эта общая норма, по той или другой причинѣ, стѣсняетъ правительство, послѣднее можетъ замѣнить ее индивидуальнымъ распоряженіемъ, изданнымъ ad hoc. Законъ, какъ абстрактное велѣніе верховной власти, обращается не къ подданнымъ, а къ подчиненнымъ властямъ; далеко не всегда онъ публикуется во всеобщее свѣдѣніе. Все управленіе старой Франціи покоилось на необнародуемыхъ инструкціяхъ, даваемыхъ королемъ своимъ интендантамъ. Законъ регламентируетъ обязанности подчиненныхъ властей, въ отношеніи къ монарху, опредѣляя ихъ служебную компетенцію, объемъ предоставленной имъ публичной власти. Онъ устанавливаетъ внутренній распорядокъ управленія и только посредственно, опредѣляя дѣятельность властей, опредѣляетъ обязанности подданныхъ.

Превышая власть, органъ подчиненнаго управленія нарушаетъ свои обязанности въ отношеніи къ верховной власти, но никакихъ обязанностей въ отношеніи къ подданному онъ не нарушаетъ. Поскольку государство не выступаетъ, какъ фискъ, т. е. лицо гражданскаго права, у подданнаго имѣется одно только средство защиты противъ незаконныхъ дѣйствій правительственной власти—жалоба по начальству, а не судебный искъ. Институтъ административной юстиціи, въ настоящее время обезпечивающій подзаконность *подчиненнаго* управленія и въ абсо-

лютной монархіи,—напр., въ Россіи, совершенно неизвѣстенъ старому режиму. Такимъ образомъ, при старомъ режимѣ, пока съ одной стороны законодательная и правительственная власть нераздѣльно слиты другъ съ другомъ, а съ другой, дѣятельность подчиненнаго управленія не стоитъ подъ судебнымъ контролемъ, публичное право является не чѣмъ инымъ, какъ эвфемистическимъ названіемъ той области государственной дѣятельности, которая, въ отличіе отъ гражданскаго и уголовнаго права, находится за предѣлами права, вообще: публичное право стараго режима—политика, а не право.

Итакъ, правительственная дѣятельность полицейскаго государства характеризуется двумя моментами: со стороны содержанія—доведеннымъ до крайности гуверманентализмомъ; со стороны формы—надъ-законнымъ и внѣ-законнымъ характеромъ правительственной власти.

§ 2 Правительственная дѣятельность въ современномъ культурно-правовомъ государствѣ.

А. Содержаніе правительственной дѣятельности.

Реакціей противъ гувернаментализма полицейскаго государства явились индивидуалистическія ученія XVIII в. и первой половины XIX в.

Основной тезисъ индивидуализма—необходимость индивидуальной свободы; подъ свободой понимается *независимость индивида отъ государства;* свобода начинается тамъ, гдѣ кончается вмѣшательство государства.

Въ подкрѣпленіе своего тезиза, индивидуализмъ выставляетъ рядъ аргументовъ.

Во-первыхъ, *философскій аргументъ.* Теорія естественнаго права считаетъ право имманентнымъ человѣческой природѣ. Право дано съ человѣкомъ; оно не создано государствомъ; оно существуетъ до государства и внѣ его (въ естественномъ состояніи). Изъ естественнаго права въ объективномъ смыслѣ вытекаютъ естественныя права̀, въ смыслѣ субъективномъ. Такъ, напримѣръ, по ученію Локка, и въ естественномъ состояніи у человѣка имѣются права. Люди создаютъ (по договору) государство для *охраны* естественнаго права и естественныхъ правъ. Задача государства исчерпывается, такимъ образомъ, исключительно охраной неизмѣнно существующаго права.

Во-вторыхъ, *экономическій аргументъ.* По ученію *физіократовъ,* развитому Адамомъ Смитомъ и его послѣдователями, Сэ, Дюнуайе и др., цѣль—экономической жизни—накопленіе богатствъ; единственный источникъ богатства—трудъ; необходимое условіе производительности труда—свобода. Невмѣшательство государства въ экономическую жизнь—необходимое условіе экономическаго прогресса. Физіократъ Гурне формулируетъ правительственную программу государства въ знаменитомъ изреченіи: laissez faire, laissez passer. Другой физіократъ Кене, врачъ Лудовика XV, на вопросъ дофина: что бы онъ сталъ дѣлать, будучи королемъ; отвѣтилъ однимъ словомъ:—ничего!.. По мнѣнію Дюнуайе, въ хорошо организованномъ государствѣ правительство не что иное, какъ „пристройка“ къ производству (une dépendence de la production).

Въ-третьихъ, *политическій аргументъ.* Политическій индивидуализмъ либеральной школы (Бенжаменъ-Констанъ, Лабуле и др.) сложился подъ сильнымъ вліяніемъ экономическихъ доктринъ. Основная его мысль: многопредметность

государственной дѣятельности приводитъ къ деспотизму государственной власти. Требуя отъ государства многихъ дѣлъ, необходимо предоставить ему много власти. Чѣмъ меньше государство дѣйствуетъ. тѣмъ легче его связать. Отрицательное пониманіе свободы, какъ невмѣшательства государства, формулировано, именно политическимъ либерализмомъ. По мнѣнію Б.-Констана и Лабуле, современное человѣчество, въ отличіе отъ классической древности, подъ свободой понимаетъ не столько *участіе во власти*, сколько *независимость отъ власти;* оно дорожитъ не столько политическою свободою, сколько личной.

Наконецъ, въ-четвертыхъ, *аргументъ психологическій* (Гумбольдтъ, Милль). Вмѣшательство государства ослабляетъ энергію народа, дѣлаетъ его ничтожнымъ и безсильнымъ. Необходимое условіе развитія человѣка—*самодѣятельность*. Народъ, вѣчно опекаемый государствомъ, останется вѣчнымъ младенцемъ; онъ никогда не научится ходить, если не дать ему возможность стать на собственныя ноги. Чѣмъ меньше государство, тѣмъ больше индивидъ.

На почвѣ индивидуалистическихъ теорій, въ теченіе долгаго времени пользовавшихся неограниченнымъ кредитомъ, выростаетъ *индивидуалистическая теорія правового государства*,—теорія, которая, именно, въ *содержаніи* правительственной дѣятельности, ищетъ и находитъ отличіе правового государства XIX в. отъ полицейскаго государства XVIII в.

Согласно этой теоріи, представленной въ германской наукѣ такими учеными и философами, какъ Кантъ, Гумбольдтъ, Фихте, Этвешъ, и др., задача правового государства—государства-жандарма, по выраженію Лавеле,—заключается исключительно и только въ охраненіи и защитѣ существующаго правопорядка. Непосредственное вторженіе государства въ область матеріальныхъ или духовныхъ интересовъ общества разсматривается какъ уклоненіе государства отъ истиннаго своего призванія, какъ нарушеніе *свободной закономѣрности* соціальнаго прогресса.

Теорія правового государства, въ указанномъ смыслѣ, осуществлена была, въ значительной степени, законодательствомъ европейскихъ государствъ первой половины XIX в.

Прежде всего она осуществляется реформой *гражданскаго права*. Начиная съ „Code Civil" Наполеона, гражданскіе кодексы строятся на строго-индивидуалистическихъ началахъ. У римскаго права заимствуется опредѣленіе гражданскаго права, какъ права, которое, въ отличіе отъ публичнаго *ad singulorum utilitatem pertinet* [1]). Право собственности, вслѣдъ за римлянами, опредѣляется, какъ абсолютно-свободное обладаніе вещью. Qui jure suo utitur, neminem laedit, neminem facit iniuriam [2]), говорятъ юристы, отрицая, такимъ образомъ, возможность ограниченій индивидуальнаго права въ интересахъ коллективнаго

---

[1]) Относится къ пользѣ частныхъ лицъ.

[2]) Кто пользуется своимъ правомъ, никому не вредитъ, не нарушаетъ ничьихъ правъ.

цѣлаго. Договоръ признаютъ актомъ безусловно-свободной воли сторонъ; ограниченіе договорной свободы въ огражденіе интересовъ слабѣйшей стороны разсматривается, какъ вопіющее нарушеніе государствомъ гражданской свободы.

Еще въ большей степени вліяніе теоріи правового государства сказывается въ области административнаго права.

Важнѣйшею задачей правительственной дѣятельности правовое государство признаетъ охраненіе *безопасности* общежитія. Полиція безопасности выдвигается на первый планъ; ею опредѣляется характеръ и содержаніе правительственной дѣятельности. Такъ называемая полиція благосостоянія является искусственнымъ придаткомъ, привѣскомъ къ полиціи безопасности. Дѣятельность государства въ области народнаго благосостоянія исчерпывается рядомъ отрывочныхъ, случайныхъ, несогласованныхъ другъ съ другомъ мѣропріятій, не вытекающихъ изъ какого-либо *общаго принципа,* существующихъ въ силу практической необходимости, *несмотря на теоретическую ихъ недопустимость.* Широкія соціальныя реформы въ области народнаго просвѣщенія, рабочаго законодательства, законодательства о бѣдныхъ и т. п.,—реформы, существеннымъ образомъ мѣняющія содержаніе и характеръ правительственной дѣятельности государства—почти неизвѣстны первой половинѣ XIX в. Существующіе въ этихъ областяхъ законы продиктованы соображеніями узко-полицейскаго свойства: они имѣютъ въ виду не столько интересы благосостоянія, сколько интересы безопасности.

Заботясь, главнымъ образомъ, объ интересахъ безопасности, правительственная дѣятельность правового государства имѣетъ по преимуществу *принудительный,* а не *попечительный* характеръ. Широкая область попечительной дѣятельности государства, — дѣятельности, осуществляемой безъ примѣненія принудительной власти,—стоитъ какъ бы внѣ, такъ наз., полицейскаго права Полицейское право правового государства—это наука о нормахъ, регулирующихъ примѣненіе государствомъ принудительной власти.

Такова, въ теоріи и на практикѣ, индивидуалистическая концепція правового государства. Въ настоящее время, и въ теоріи и на практикѣ, эта концепція отжила свой вѣкъ.

Важнѣйшіе аргументы индивидуализма опровергнуты окончательно и навсегда современною политическою доктриной.

Право, въ значительнѣйшей своей части, является продуктомъ правотворческой, законодательной дѣятельности государства. Съ точки зрѣнія теоріи раціоналистическаго естественнаго права, отожествляющей естественное право съ позитивнымъ, можно было доказывать, что государство должно ограничиться *охраною* права, созданнаго не государствомъ и для него обязательнаго. Съ точки зрѣнія современной теоріи права, необходимо признать, что государство не только охраняетъ, но и творитъ право. Каждый законъ является *вторженіемъ* государства въ сферу духовныхъ или матеріальныхъ интересовъ народа. За госу-

дарствомъ должно быть признано право на такое вторженіе,—на измѣненіе существующаго законодательства; ибо оно должно имѣть возможность исправлять ошибки, устранять несправедливости, допущенныя имъ самимъ.—Экономическая доктрина требуетъ невмѣшательства государства въ экономическую жизнь въ интересахъ *производства*, въ интересахъ накопленія народнаго богатства. Но на ряду съ проблемой производства существуетъ другая, не менѣе важная экономическая проблема,—проблема *распредѣленія* накопленныхъ богатствъ. Можно допустить, что экономическая свобода способствуетъ прогрессу производства; но если эта свобода приводитъ къ уродливому распредѣленію экономическихъ благъ, къ концентраціи ихъ въ немногихъ рукахъ, къ пауперизму народныхъ массъ, — вмѣшательство государства въ экономическую жизнь представляется, въ одинаковой мѣрѣ, желательнымъ и необходимымъ.

Политическій либерализмъ, требуя „безвредности" государства, упускаетъ изъ виду, что, въ сущности, онъ требуетъ *„безполезности"* его. Государство, посаженное на цѣпь въ желѣзную клѣтку, никому не причинитъ вреда, но кому оно принесетъ какую-нибудь пользу?—Благодаря отрицательному своему пониманію политической свободы, какъ невмѣшательства государства въ индивидуальную жизнь, либеральная доктрина приходитъ къ отожествленію политической свободы съ соціальнымъ рабствомъ. Съ точки зрѣнія индивидуалистическаго либерализма, государство, регламентируя дѣтскій и женскій трудъ, ограничивая продолжительность рабочаго дня, вводя обязательное обученіе etc., вторгается въ сферу индивидуальной свободы, порабощаетъ индивида. Въ дѣйствительности, поступая такимъ образомъ, государство не порабощаетъ, а освобождаетъ индивида,—освобождаетъ отъ соціальнаго рабства, которое создается свободой отъ государства и парализуется зависимостью отъ него.

Наконецъ, психологическій аргументъ индивидуализма, равнымъ образомъ безусловной убѣдительности не имѣетъ. Конечно, для взрослаго человѣка, достигшаго извѣстной степени развитія, опека нестерпимо тягостна и вредна. Однако, и Милль допускаетъ необходимость опеки надъ дикарями, не выучившими первыхъ уроковъ цивилизаціи. У каждой эпохи и у каждаго народа есть свои „дикари", И если для высшихъ классовъ общества содѣйствіе и помощь государства не представляются необходимыми, то низшимъ классамъ, безъ содѣйствія государства не стать на собственныя ноги. Либерализмъ индивидуалистической школы является ученіемъ, во многихъ отношеніяхъ, строго-аристократическимъ; именно потому его родиной является старая Англія.

Съ паденіемъ индивидуалистическихъ доктринъ падаетъ индивидуалистическая концепція правового государства.

Несостоятельность индивидуалистической доктрины либерализма самымъ убѣдительнымъ образомъ доказана была печальнымъ опытомъ дѣйствительной жизни. Послѣдствіе индивидуальной свободы во всѣхъ сферахъ общественной жизни, и, прежде всего, въ сферѣ экономическихъ отношеній,—капиталистическій феодализмъ, еще болѣе деспотическій, стѣснительный и жестокій, нежели сослов-

ный феодализмъ среднихъ вѣковъ, создаетъ новое противоположное индивидуализму теченіе политической мысли, требующее активнаго вмѣшательства государства въ сферу общественной жизни вообще и экономической въ особенности.

Крайность индивидуалистическихъ доктринъ рождаетъ противоположную крайность доктринъ соціалистическихъ, коммунистическихъ, съ ихъ принципіальнымъ отрицаніемъ „самостоятельной личности", всецѣло поглащаемой всемогущимъ „обществомъ",—Левіафаномъ соціалистической доктрины.

Современная наука административнаго права, опредѣляя содержаніе правительственной дѣятельности государства, держится одинаково далеко отъ крайностей либеральной и соціалистической доктринъ.

Индивидуалистическое ученіе конца XVIII и начала XIX в. не прошло конечно, безслѣдно. Въ настоящее время невозможно возвращеніе къ основной, идеѣ полицейскаго государства,—къ идеѣ „народнаго благоденствія", противополагаемаго благу отдѣльныхъ индивидовъ.

Цѣлью соціальной жизни не можетъ быть что-либо иное, кромѣ блага личности, какъ таковой. Благо личности, т. е. носителя разумной, самоопредѣляющейся воли заключается, прежде всего и главнымъ образомъ, въ свободѣ. Каковы бы ни были цѣли человѣческой жизни, только въ томъ случаѣ ихъ осуществленіе воспринимается индивидомъ, какъ благо, если осуществленіе это является результатомъ свободной дѣятельности его собственной воли.

Но свободу, въ отличіе отъ индивидуалистическихъ доктринъ, мы понимаемъ не отрицательно, какъ независимость индивида отъ государства, а положительно, *какъ возможность полнаго удовлетворенія индивидомъ своихъ потребностей, полнаго развитія имъ своихъ способностей и силъ.*

Но возможно-ли осуществленіе такъ понимаемой свободы внѣ государства и независимо отъ него? Разумѣется нѣтъ; ибо въ стремленіи къ развитію своихъ физическихъ и духовныхъ силъ индивидъ встрѣчаетъ неустранимыя для него препятствія, воздвигаемыя природой и общежитіемъ на его пути; въ частности общественная группировка, основанная на принципѣ неравенства, и, вслѣдствіе этого, влекущая за собой порабощеніе слабаго сильнымъ, не только не способствуетъ гармоничному развитію личности, но, напротивъ, дѣлаетъ это развитіе невозможнымъ.

Nec tecum nec sine te vivere possum [1],—можетъ сказать обществу индивидъ. Именно потому, что необходимо разрѣшить это противорѣчіе,—необходимо государство, необходима высшая авторитетная воля, стоящая надъ эгоистической волей отдѣльныхъ индивидовъ и общественныхъ группъ.

Задача государства не въ созданіи благополучія индивида, а въ созданіи тѣхъ *условій*, которыя для такого благополучія необходимы. Государство создаетъ *соціальныя условія*, необходимыя *для саморазвитія самодѣятельнаго индивида.*

---

[1]) Не могу жить ни съ тобой, ни безъ тебя.

Современное государство отказывается отъ роли провидѣнія, ведущаго къ благу слѣпой народъ. Задача государства заключается въ устраненіи *неизбѣжныхъ* препятствій и въ созданіи *необходимыхъ* условій для саморазвитія, для разумнаго и прогрессивнаго существованія личности. Государство *содѣйствуетъ* индивиду; оно не *дѣйствуетъ* за него.

Такъ, прежде всего, оно помѣщаетъ индивида въ атмосферу правовой жизни,—т. е. въ ту атмосферу, въ которой свобода только и можетъ жить, и внѣ которой она задыхается и умираетъ.

Далѣе, государство устраняетъ тѣ тяжелыя условіями общественной жизни, которые не могутъ быть устранены разрозненными усиліями отдѣльныхъ индивидовъ, или хотя и коллективной, но недостаточно устойчивой и постоянной, недостаточно мугущественной силой свободныхъ (договорныхъ) общеній.

Наконецъ, оно создаетъ *положительныя соціальныя условія*, способствующія прогрессу индивидуальной жизни,—въ тѣхъ случаяхъ, когда такія условія не могутъ быть созданы силами отдѣльныхъ индивидовъ, дѣйствующихъ изолированно или въ свободныхъ общеніяхъ.

Сфера государственной дѣятельности является безконечно измѣнчивою въ пространствѣ и времени.

Всякая теорія, пытающаяся установить неподвижныя и постоянныя границы этой дѣятельности, по самому существу своему, представляется несостоятельною и безплодною. Все зависитъ отъ степени развитія въ данное время и въ данной странѣ индивидуальной личности и союзнаго строя, отъ характера экономическихъ отношеній, отъ соціальной группировки даннаго общества.

Принимая во вниманіе, съ одной стороны, высоту индивидуальныхъ потребностей современнаго человѣка, а съ другой—современный экономическій строй, основанный на принципахъ раздѣленія труда и свободной конкурренціи, Ад. Вагнеръ, не безъ основанія, устанавливаетъ, эмпирическимъ путемъ, законъ прогрессирующаго (экстенсивно и интенсивно) развитія государственной дѣятельности (Gesetz der wachsenden Ausdehnung der Staatsthätigkeit), вполнѣ примѣнимый къ *современному* государству,—и, впрочемъ, только къ нему.

Подведемъ итоги.

Содержаніе правительственной дѣятельности современнаго государства опредѣляется принципомъ *содѣйствія* дѣятельности отдѣльныхъ индивидовъ и свободныхъ союзовъ. По содержанію своей дѣятельности, современное государство является „культурнымъ государствомъ", или государствомъ соціальныхъ реформъ.

В. Форма правительственной дѣятельности современнаго государства.

Какъ мы видѣли выше, внѣ-правовой характеръ правительственной дѣятельности полицейскаго государства объясняется, прежде всего и главнымъ образомъ, *нераздѣльностью* государственной власти.

Необходимо, однако, замѣтить, что принципъ *нераздѣльности* власти былъ не вполнѣ осуществленъ и абсолютною монархіей стараго режима. И здѣсь, несмотря на возможность авторитетныхъ велѣній (Machtsprüche) со стороны

верховной власти, судебная власть, отчасти благодаря историческимъ традиціямъ, отчасти благодаря политической необходимости, успѣла дифференцироваться, отдѣлиться отъ верховной власти и, такимъ образомъ, пріобрѣсти *подзаконный* характеръ. Самый фактъ существованія множества чрезвычайныхъ судилищъ, создаваемыхъ „ad hoc“ для опредѣленной категоріи дѣлъ, а иногда и для опредѣленнаго дѣла, неопровержимо доказываетъ относительную независимость обыкновенныхъ судовъ. Къ концу XVIII в. непосредственное участіе верховной власти въ отправленіи правосудія становится все болѣе и болѣе рѣдкимъ. Такъ, напримѣръ, въ Пруссіи король Фридрихъ-Вильгельмъ I уже въ 1739 г. грозитъ повѣсить безъ пощады, рядомъ съ собакой, каждаго, кто посмѣетъ обратиться къ нему съ жалобой на рѣшенное судами дѣло. Рескриптомъ 22 октября 1752 г. Фридрихъ Великій объявляетъ, что онъ не намѣренъ непосредственно вмѣшиваться въ отправленіи правосудія, такъ какъ онъ желаетъ, чтобы все совершалось сообразно съ правомъ и законами страны, которымъ онъ самъ готовъ подчиниться въ своемъ собственномъ дѣлѣ [1]). Около того же времени канцлеръ Фридриха Великаго Yariges пишетъ въ своемъ сочиненіи: Réflexions philosophiques, выражающемъ воззрѣнія самого Фридриха, что монархъ, который господствуетъ надъ свободными людьми и правитъ ими сообразно съ законами, никогда не долженъ осуществлять непосредственно судебной должности, ибо самое справедливое рѣшеніе монарха остается беззаконнымъ и противорѣчитъ учрежденіямъ страны. Наконецъ, правительственное распоряженіе 1772 г. объявляетъ, „какъ *первое* основаніе нашего судебнаго устройства“, что никакое дѣло, рѣшенное судомъ въ послѣдней инстанціи, не можетъ быть разсматриваемо и перевершаемо вновь.

Исторія русскаго права свидѣтельствуетъ объ аналогичномъ стремленіи Петра Великаго отдѣлить отъ верховнаго управленія судебную функцію. Такъ, въ указѣ объ учрежденіи рекетмейстерской должности при Сенатѣ, мы читаемъ: „Въ случаѣ же, который можно свыше чаянія признать, что оные же неудовольствованные челобитчики отъ своей неразумной продерзливости и онаго Сената правосудіемъ не удовольствуются, потомъ имъ уже больше никуда своего челобитья не имѣть; понеже тотъ вышній Сенатъ отъ его Ц. В. высокоповѣреннымъ есть и въ особахъ честныхъ и знатныхъ состоитъ, которымъ не только челобитчиковъ дѣла, но и правленіе государственное повѣрено есть; и кто дерзнетъ о томъ Его же Величеству бить челомъ, и *тотъ смертному осужденію повиненъ будетъ*. (П. С. З. № 3261 п. 5 [2]).

---

[1]) Приводимъ этотъ отрывокъ, любопытный по своему языку: „...überall den Landesgesetzen und Rechten gemäss zu verfahren und zu dezidiren, allermassen er sich hierin keineswegs immediate meliren, noch vor einen oder andern Theil besonders portiren werde, vielmehr wolle, dass Alles den Rechten und Landesgesetzen gemäss tractiret werde, da er sich selbst solchen in seinen eigenen Sachen unterwerfe“.

[2]) *Градовскій*. Полн. Собр. Соч. т. I, стр. 136.

Правда, ни Петру Великому, ни ближайшимъ его преемникамъ не удалось достигнуть дѣйствительнаго отдѣленія судебной функціи отъ функцій верховнаго управленія. Въ Россіи такое отдѣленіе и вмѣстѣ съ нимъ *подзаконность суда* осуществлены были великою судебною реформой Императора Александра II.

Мы видимъ, такимъ образомъ, что отдѣленіе судебной функціи отъ законодательной явилось непосредственнымъ результатомъ естественнаго развитія политической жизни; уже по одному этому несправедливо считать теорію раздѣленія властей абстрактнымъ измышленіемъ раціонализма, непримѣнимымъ къ дѣйствительной жизни. Въ сущности, уже Генрихъ Кокцей, въ концѣ 17 вѣка, провозгласивъ начало: „Princeps ex plenitudine potestatis jus quaesitum subditis auferre non potest“ [1]), тѣмъ самымъ провозгласилъ въ принципѣ раздѣленіе властей. Правда, если въ отношеніи къ судебной власти практика предшествовала теоріи, то въ отношеніи къ правительственной власти, наоборотъ, теорія предшествовала практикѣ.

Въ западной Европѣ отдѣленіе правительственной власти отъ законодательной совершилось благодаря раціоналистической философіи XVIII в.,—въ частности благодаря теоріи раздѣленія властей; возникновеніе правового государства на западѣ тѣсно и неразрывно связано съ возникновеніемъ западноевропейскаго конституціонализма.

Родоначальникомъ теоріи раздѣленія властей является Монтескье. [2]) Онъ впервые категорично указалъ на опасность, которая грозитъ отъ соединенія законодательной, исполнительной и судебной власти въ однихъ и тѣхъ же рукахъ. Если законодательная и исполнительная власть, говоритъ онъ, нераздѣльны другъ отъ друга, въ государствѣ нѣтъ свободы, потому что монархъ или собраніе, могутъ создавать тираническія законы для того, чтобы ихъ тиранически исполнять. И точно также не можетъ быть свободы, если судебная власть не отдѣлена отъ законодательной, или исполнительной: ибо въ первомъ случаѣ судья будетъ законодателемъ, во второмъ—онъ будетъ имѣть силу тирана. Необходимо, однако, замѣтить, что въ своемъ „Духѣ Законовъ“ Монтескье сближаетъ теорію раздѣленія властей съ теоріей *координаціи, уравновѣшенія* ихъ. По его мнѣнію, для того, чтобы учредить умѣренное управленіе, необходимо урегулировать власти—„прибавить, такъ сказать, гирю къ одной власти для того, чтобы она уравновѣшивала другую (гл. 14 кн. V); власти должны взаимно останавливать другъ друга (гл. 4 кн. XI); они должны либо дѣйствовать согласно, либо пребывать въ равновѣсіи, т. е. бездѣйствовать вовсе (гл. 6 кн. XI). Не подлежитъ, однако, никакому сомнѣнію, что раздѣленіе властей, понимаемое какъ ихъ *уравновѣшеніе*, находится въ прямомъ противорѣчіи съ принципомъ *единства* государственной власти; именно потому нѣмецкая публицистика, въ лицѣ своихъ корифеевъ, Роберта Моля, Лоренца Штейна, Лабанда и др., высказалась такъ рѣшительно и безусловно про-

[1]) Глава государства не можетъ изъ полноты власти лишать подданныхъ пріобрѣтенныхъ правъ.

[2]) Предшествующая М. литература разсматриваетъ вопросъ о раздѣленіи властей съ совершенно иной, не относящейся сюда точки зрѣнія.

тивъ теоріи Монтескье. Если государственная власть едина, въ такомъ случаѣ въ государствѣ необходимо существуетъ *верховная* власть, воля которой, именуемая закономъ, опредѣляя организацію и дѣятельность всѣхъ остальныхъ властей, является, такимъ образомъ, самоопредѣленіемъ (le libre arbitre) государства. Правильно понимаемое *раздѣленіе властей* ничего общаго съ *раздѣленіемъ власти* не имѣетъ. Для того, чтобы избѣжать недоразумѣній, лучше бы говорить, какъ это дѣлаетъ и самъ Монтескье (гл. 20 кн. XI), не о раздѣленіи, а о распредѣленіи (distribution) трехъ властей, — т. е. трехъ функцій одной и той же власти. Теорія раздѣленія властей, или точнѣе, распредѣленія функцій, требуетъ отдѣленія правительственной и судебной власти, отъ законодательной, не для того, чтобы поставить ихъ рядомъ съ нею, а для того, чтобы ихъ подчинить ей; она требуетъ *подзаконности* правительственной и судебной власти.

Истинное содержаніе теоріи раздѣленія властей можетъ быть формулировано слѣдующимъ образомъ. Подобно судебной, правительственная власть для того, чтобы стать подзаконною, должна быть отдѣлена отъ законодательной. Въ республикѣ законодательная власть принадлежитъ парламенту или народному собранію; исполнительная—президенту или исполнительной коллегіи. Въ конституціонной монархіи раздѣленіе властей обезпечивается тѣмъ, что, во-первыхъ, монархъ, какъ глава законодательной власти, связанъ необходимостью соглашенія съ парламентомъ; во-вторыхъ, какъ глава власти исполнительной, онъ ограниченъ отвѣтственностью предъ парламентомъ своихъ министровъ. Въ конституціонной монархіи воля „короля въ парламентѣ“ такъ же обязательна для „короля въ кабинетѣ“, какъ въ республикѣ воля парламента—для президента. На почвѣ отдѣленія правительственной власти отъ законодательной и создается современное *правовое* государство.

Если по *содержанію* своей дѣятельности современное государство можетъ быть названо культурнымъ или соціальнымъ государствомъ, то по *формѣ* правительственной дѣятельности оно является правовымъ.

Въ отличіе отъ индивидуалистовъ XVIII и начала XIX в., современная теорія не *содержаніемъ*, а *формой* правительственной дѣятельности характеризуетъ правовое государство. Правовымъ называется не то государство, въ которомъ правительственная власть ограничивается единственной функціей поддержанія правопорядка, а то, въ которомъ правительственная власть, осуществляя самыя разнообразныя функціи, остается подзаконною, подчиненною законодательной власти.

Правовымъ называется государство, которое признаетъ обязательнымъ для себя, какъ правительства, создаваемыя имъ же, какъ законодателемъ, юридическія нормы.

Изъ установленнаго такимъ образомъ понятія правового государства могутъ быть сдѣланы слѣдующіе, ближайшимъ образомъ его характеризующіе, выводы:

1) Государство, въ лицѣ правительственной власти, подчиняясь въ своей

дѣятельности закону, является не субъектомъ власти, а правовымъ субъектомъ,— субъектомъ обязанностей и правъ.

2) Точно также правовымъ субъектомъ является гражданинъ въ отношеніи къ государству, въ лицѣ правительственной власти. Требованіямъ послѣдней онъ можетъ противопоставить пріобрѣтенное имъ, на основаніи закона, субъективное публичное право. Законъ является источникомъ не только публичныхъ обязанностей, но и публичныхъ правъ гражданина. Omnes legum servi sumus, ut liberi esse possimus (Цицеронъ)[1]).

3) Публичное право, какъ совокупность нормъ, регулирующихъ правоотношенія между индивидомъ и государствомъ, точно въ такомъ же смыслѣ является *правомъ*, какъ и гражданское право, регулирующее взаимныя правоотношенія между индивидами.

4) Публичное право, какъ и всякое другое, нуждается въ судебной охранѣ и наряду съ уголовною и гражданскою юстиціей, въ правовомъ государствѣ необходимо существуетъ административная юстиція; послѣдняя, по самой своей природѣ, является функціею судебной, а не административной власти.

Правовое государство западно-европейскаго типа основано, какъ указано выше, на теоріи раздѣленія властей,—и въ частности на отдѣленіи правительственной власти отъ верховной, законодательной, и на подчиненіи первой— второй.

Возможно-ли и существуетъ-ли въ дѣйствительности, такое раздѣленіе властей у насъ въ Россіи?

Мы видѣли выше, что въ конституціонныхъ монархіяхъ отдѣленіе правительственной власти отъ законодательной выражается въ подчиненіи правительственной власти—власти законодательной. Правительственныя распоряженія (королевскіе ордонансы, декреты etc.) отличаются отъ законовъ не только *формально*, т. е. порядкомъ ихъ изданія, но и *матеріально*, степенью ихъ силы. Правительственныя распоряженія подчинены закону; ихъ подзаконность во всѣхъ конституціонныхъ государствахъ гарантируется—въ большей или меньшей степени—судебнымъ, судебно-административнымъ и парламентарнымъ контролемъ[2]).

Въ нашей, отечественной литературѣ неоднократно дѣлались попытки доказать существованіе раздѣленія властей, въ указанномъ смыслѣ, и у насъ, въ Россіи. Градовскій и вслѣдъ за нимъ Коркуновъ въ сферѣ верховнаго управленія, т. е. въ сферѣ непосредственной дѣятельности самодержца, различаютъ законы и правительственныя распоряженія (указы). Такъ, Градовскій, ссылаясь на ст. ст. 55, 66 и 77 Осн. Зак., подъ закономъ понимаетъ только предписанія

---

[1]) Всѣ мы рабы законовъ для того, чтобы быть свободными.

[2]) См. *Коркунова* Указъ и Законъ, стр. 263 и сл.

Императора, *утвержденныя его подписью;* законамъ онъ противополагаетъ неподписанные, или—что, по его мнѣнію, то же—словесные, объявляемые Высочайшіе указы,—какъ правительственныя распоряженія. Несостоятельность этой теоріи убѣдительнымъ образомъ доказана Коркуновымъ. Коренная ошибка Градовскаго заключается въ отожествленіи неподписанныхъ повелѣній съ объявляемыми указами. Въ дѣйствительности, объявляемыми указами называютъ только тѣ словесныя повелѣнія, которыя *объявляются* Сенату отдѣльными, на то уполномоченными, лицами, — министрами, генералъ-адъютантами и т. д. (ст. 55 прим. Осн. Зак.).

Какъ извѣстно, мнѣнія Государственнаго Совѣта или Положенія Комитета Министровъ, Военнаго и Опекунскаго Совѣтовъ утверждаются весьма нерѣдко словесно; однако, никто не считаетъ ихъ объявляемыми указами, и въ Собраніи Узаконеній они печатаются не подъ рубрикой объявленныхъ указовъ, а подъ одною рубрикой съ собственноручно утвержденными мнѣніями и положеніями. Между тѣмъ, ограниченія, установленныя ст. 55, 66, 77 Осн. Зак., касаюіся только объявляемыхъ указовъ; они установлены исключительно въ виду опасности искаженія Высочайшей воли при передачѣ ея другимъ лицомъ. Вообще-же, неподписанныя Высочайшія повелѣнія, кромѣ однихъ лишь объявляемыхъ указовъ,—не подпадаютъ ограниченіямъ, установленнымъ названными статьями, и слѣд., имѣютъ такую же силу, какъ и именные, подписанные указы [1]).

Со своей стороны, Коркуновъ, основываясь на ст. 50 Осн. Зак., различіе между законами и Высочайшими повелѣніями (правит. распоряженіями) усматриваетъ въ томъ, что законы предварительно утвержденія Высочайшею властью, подлежатъ обсужденію въ Государственномъ Совѣтѣ, тогда какъ правительственныя распоряженія Монарха издаются помимо Государственнаго Совѣта. Законъ, говоритъ онъ, есть велѣніе верховной власти, состоявшееся при участіи Государственнаго Совѣта.

Для того, чтобы это различіе имѣло практическое значеніе, говоритъ Коркуновъ, необходимо, чтобы съ нимъ соединялось и соотвѣтствующее различіе въ силѣ. Только въ такомъ случаѣ можно, конечно, говорить объ отдѣленіи правительственной власти отъ законодательной.

Коркуновъ старается доказать, что такая подзаконность Высочайшихъ указовъ (по его терминологіи) установлена и у насъ, въ Россіи, дѣйствующимъ правомъ. Ссылаясь на ст. 10 Уст. Гражд. Суд. и ст. 13 Уст. Уг. Суд., обязывающія судъ не останаливать рѣшенія дѣла подъ предлогомъ противорѣчія законовъ, онъ доказываетъ допустимость судебнаго контроля надъ законностью, всѣхъ, вообще, распоряженій (указовъ) Верховной власти,—или другими словами, возможность непризнанія судомъ законной силы за тѣми Высочайшими указами, которыя противорѣчатъ „законамъ", т. е. правотворческимъ актамъ той же верховной власти, предварительно разсмотрѣннымъ въ Государственномъ Совѣтѣ.

---

[1]) Ib. стр. 329 и сл.

Мы полагаемъ, что мнѣніе проф. Коркунова принято быть не можетъ.

Оно стоитъ въ прямомъ и очевидномъ противорѣчіи съ основнымъ принципомъ Самодержавія, установленнымъ въ ст. 1 Основныхъ Законовъ. Въ дѣйствующемъ законодательствѣ нельзя, конечно, найти ни одного указанія на то, что Высочайше утвержденное Положеніе Комитета Министровъ, или тѣмъ болѣе Военнаго Совѣта должны быть разсматриваемы, какъ волеизъявленіе несвободной, подзаконной власти.

Можно-ли, вообще, говорить о преимущественной силѣ и значеніи Именного Указа, изданнаго послѣ обсужденія дѣла въ Государственномъ Совѣтѣ, предъ именнымъ же указомъ, изданномъ помимо Государственнаго Совѣта? Непризнаніе судомъ законной силы за Высочайше утвержденнымъ Положеніемъ Комитета Министровъ, на томъ основаніи, что такое Положеніе противорѣчитъ утвержденному *раньше* Мнѣнію Государственнаго Совѣта, является въ такой же мѣрѣ юридически незаконнымъ, въ какой фактически невозможнымъ.

Отсюда выводъ.

Всѣ акты Верховной Самодержавной власти, какова бы ни была ихъ форма, имѣютъ одинаковое значеніе и силу.

Въ сферѣ верховнаго управленія различіе *по существу* законовъ и правительственныхъ распоряженій въ самодержавномъ государствѣ не имѣетъ и не можетъ имѣть мѣста. Поэтому и нельзя говорить объ отдѣленіи правительственной власти отъ законодательной въ Россіи.

Но въ такомъ случаѣ, осуществляется-ли, вообще, и если осуществляется то такимъ образомъ, принципъ правового государства въ современномъ государственномъ устройствѣ Россіи.

Мы полагаемъ, что необходимо на первый вопросъ дать утвердительный отвѣтъ.

Россія является своеобразною, въ зависимости отъ государственнаго строя формой осуществленія идеи правового государства.

Отдѣленію правительственной власти отъ законодательной на Западѣ, въ Россіи соотвѣтствуетъ отдѣленіе сферы верховнаго управленія отъ сферы управленія подчиненнаго. Отличіе Россіи отъ полицейскаго государства Европы XVIII в. заключается, именно, въ *подзаконности подчиненнаго управленія*, охраняемой судебнымъ и судебно-административнымъ контролемъ.

Въ частности, существованіе административной юстиціи, высшимъ органомъ которой, какъ извѣстно, является Правительствующій Сенатъ, охраняющей подзаконный характеръ подчиненнаго управленія, является фундаментомъ правоваго государства современной Россіи.

ЛЕКЦІЯ ВТОРАЯ.

Глава II. О наукѣ полицейскаго административнаго права. [1]

Основатели науки полицейскаго права.—Деламаръ, Юсти, Зонненфельсъ, Бергъ.—Четырехтомный трудъ Деламара:, de la Police où l'on trouvera

[1]) *Marchet* назв. соч. *Антоновичъ* назв. соч. *Тарасовъ* Полицейское право.

§ 1. Наука управленія въ полицейскомъ государствѣ.

l'histoire de son établissement, les fonctions et les prérogatives de ces magistrats изданъ въ Парижѣ въ 1722—1738 гг. „Основанія науки о полиціи (Grundzüge der Polizeiwissenschaft) Юсти написано въ 1756 г.

Книга Зонненфельда: Grundzüge der Polizei, Handlung und Finanzwissenschaft издана въ 1765 г. Наконецъ, трудъ Берга: Handbuch des deutschen Polizeirechts, являющійся, по вѣрному замѣчанію Л. Штейна, „великолѣпнѣйшимъ произведеніемъ своей эпохи“ [1]), появилась въ 1799 г.

Первые германскіе полицеисты—Юсти и Зонненфельсъ—находятся подъ сильнѣйшимъ вліяніемъ Вольфовой философіи эвдаймонизма. Въ ихъ ученіи отражается извѣстная уже намъ природа полицейскаго государства. Отсюда—отличительныя свойства полицейской науки XVIII в.: по *своему содержанію*, она наука о *хозяйственной* дѣятельности государства.

Первые полицеисты тѣсно примыкаютъ къ т. наз., камералистамъ,—т. е. къ ученымъ, разрабатывающимъ вопросъ о наилучшемъ управленіи *казенными* (камерными) имуществами; камералистъ Секкендорфъ въ своемъ извѣстномъ трудѣ: „Fürsstenstaat“—является прямымъ предшественникомъ Юсти.

По ученію Юсти, цѣль государства—общее всѣмъ гражданамъ благополучіе; эта цѣль достигается государствомъ посредствомъ общаго всѣмъ *имущества*, которое создается, увеличивается и разумно употребляется государствомъ.

Созданіе и увеличеніе государственнаго имущества является предметомъ четырехъ тѣсно связанныхъ между собою наукъ: *политики* (Staatskunst), которая создаетъ и увеличиваетъ государственное имущество, заботясь о внѣшней и внутренней безопасности, *полицейской науки*, которая приводитъ къ той же цѣли, путемъ хорошаго внутренняго управленія, и затѣмъ, коммерческой науки и политической экономіи.

Впрочемъ, Юсти не придерживается послѣдовательно указанной классификаціи. Послѣднія двѣ науки подводятся имъ подъ понятіе полицейской науки, которая, какъ таковая, противополагается финансовой или камеральной наукѣ, предметъ которой—хорошее употребленіе, разумное пользованіе государственнымъ имуществомъ.

Хозяйственная дѣятельность государства понимается полицеистами въ самомъ широкомъ смыслѣ. Такъ, ими трактуется подробнѣйшимъ образомъ—въ особенности, популаціонистомъ Зоненфельсомъ—вопросъ объ увеличеніи народонаселенія,—но, именно, потому, что въ народонаселеніи они видятъ основу народнаго благосостоянія.

Полицеисты касаются, между прочимъ, и попеченія объ умственномъ, или духовномъ развитіи народа, но, опять таки, исключительно потому, что, по ихъ мнѣнію, государственное богатство умножается распространеніемъ въ народѣ просвѣщенія и нравственности.

Къ полицейской дѣятельности государства, Юсти, одинаковымъ образомъ и

[1]) L. Stein. Handbuch der Verwaltungslehre т. 1 стр. 131.

на одномъ и томъ-же основанiи, относитъ: полицiю недвижимыхъ имуществъ, полицiю имуществъ движимыхъ и, наконецъ, полицiю духовной жизни народа.

По своей *формѣ*, полицейская наука—наука политики, а не права. Она указываетъ правительственной дѣятельности цѣли и средства къ ихъ достиженiю; она не регулируетъ взаимноотношенiя между государствомъ и подданными, не опредѣляетъ взаимныхъ обязанностей и правъ. Полицейская наука—система хозяйственныхъ правилъ, а не юридическихъ нормъ. И въ этомъ отношенiи она близко подходитъ къ циклу камеральныхъ наукъ.

Иначе, впрочемъ, и не могло быть. Правительственная дѣятельность полицейскаго государства не регулировалась нормами права. Еще Геннеръ (Deutsches Staatsrecht, 1805) отрицаетъ самую возможность административнаго права, какъ таковаго. Могла-ли при такихъ условiяхъ возникнуть наука полицейскаго права?

Впервые *Бергъ* пытается разграничить полицейское право отъ политики—Polizeirecht отъ Polizeiwissenschaft; но это разграниченiе совершенно не выдерживается имъ самимъ. Полицейскимъ правомъ Бергъ называетъ рядъ политическихъ разсужденiй, иллюстрированныхъ примѣрами изъ современныхъ ему германскихъ законодательствъ.

§ 2. Либерализмъ и полицейское право.

Индивидуалистическiя ученiя либеральной школы XVIII и начала XIX вѣковъ къ созданiю самостоятельной науки полицейскаго права прiйти не могли. Съ точки зрѣнiя индивидуалистической теорiи правового государства вся дѣятельность государства исчерпывается охраной безопасности и правопорядка.

Одинъ изъ наиболѣе раннихъ полицеистовъ индивидуалистической школы, послѣдователь Канта, Бергъ, важнѣйшею задачей государства считаетъ охрану *безопасности;* забота о благосостоянiи, по его мнѣнiю, стоитъ на второмъ планѣ. Въ хорошо устроенномъ государствѣ, говоритъ онъ, не должно быть терпимо никакое посягательство на индивида подъ предлогомъ всеобщаго блага.

Полицейское право впервые Бергъ дѣлитъ на двѣ части: важнѣйшую,—полицiю безопасности, и второстепенную—полицiю благосостоянiя.

Вторая часть стоитъ въ очевидномъ противорѣчiи съ основнымъ индивидуалистическимъ принципомъ, опредѣляющимъ, по мнѣнiю Берга, правительственную дѣятельность государства.

Уступая практической необходимости, Бергъ допускаетъ,—въ весьма, однако, ограниченномъ размѣрѣ,—заботу государства о благосостоянiи народа. Эта уступка—теоретически не мотивирована; между полицiей безопасности и благосостоянiя внутренней, органической связи нѣтъ.

Цѣль полицiи безопасности, по Бергу, совпадаетъ въ значительной степени съ цѣлью уголовнаго правосудiя; полицiя благосостоянiя вовсе не имѣетъ самостоятельной и необходимой цѣли.

Само собою разумѣется, что при такихъ условiяхъ о созданiи особой *науки* полицейскаго права не могло-быть и рѣчи, ибо каждая наука предполагаетъ

существованіе извѣстнаго *общаго* принципа, общаго начала, объединяющаго въ одно цѣлое и обособляющаго отъ смежныхъ наукъ подлежащій изученію матеріалъ. Сказаннымъ и объясняется тотъ фактъ, что какъ въ германской, такъ и французской литературѣ конца XVIII и начала XIX в. научная разработка полицейскаго права почти совершенно отсутствуетъ.

Въ Германіи, послѣ Берга, нельзя назвать ни одного сколько-нибудь значительнаго полицеиста. Во Франціи научная разработка административнаго права начинается въ эпоху реставраціи: первый замѣчательный трудъ въ этой области Macarel'я: Elements de jurisprudence admininistrative" появился въ 1818 г.; за нимъ слѣдуетъ: „Droit administratif" Cormenin'а, изданное лишь въ 1850 г.

§ 3. Р. ф. Моль. Создателемъ полицейскаго права, какъ самостоятельной юридической дисциплины, долженъ быть признанъ извѣстный германскій государствовѣдъ Робертъ фонъ Моль.

Его трудъ: „Die Polizeiwissenschaft nach den Grundsätzen des Rechtstaates"—первое изданіе котораго появилось въ 1832 г. [1]), составилъ эпоху въ исторіи развитія науки полицейскаго права. Впервые у Моля полицейское право получаетъ самостоятельное содержаніе, опредѣляемое единымъ и общимъ началомъ.

Моль опредѣляетъ *полицію*, какъ совокупность государственныхъ учрежденій и дѣйствій, имѣющихъ въ виду, путемъ примѣненія государственной власти, устранить внѣшнія, не заключающіяся въ правонарушеніяхъ, препятствія, которыя мѣшаютъ всестороннему и разумному развитію человѣческихъ силъ и которыя не могутъ быть устранены самимъ индивидомъ или свободнымъ соединеніемъ нѣсколькихъ лицъ.

Недостатокъ этого опредѣленія заключается въ томъ, что Моль подчеркиваетъ въ немъ исключительно отрицательную функцію полицейской (правительственной) дѣятельности,—т. е. устраненіе препятствій, не касаясь другой, неменѣе важной, положительной функціи, а именно—*созданія* условій, необходимыхъ для развитія личности. — Слѣдуетъ, впрочемъ, замѣтить, что указанный недостатокъ является болѣе кажущимся, чѣмъ дѣйствительнымъ. Въ 3-мъ изданіи „Полицейской науки" Моль замѣчаетъ, что, говоря объ устраненіи препятствій, онъ имѣетъ въ виду не только отрицательную, но и положительную дѣятельность государства. Устраненіе препятствій является цѣлью государственной дѣятельности; *средствомъ* для достиженія этой цѣли можетъ служить и положительная творческая дѣятельность государства. Такъ, напримѣръ, для *устраненія* невѣжества, государство *создаетъ* народное образованіе.

Далѣе, Моль точнѣе опредѣляетъ форму правительственной дѣятельности въ правовомъ государствѣ. Онъ подчеркиваетъ и юридическій характеръ нашей дисциплины: это наука о правительственной дѣятельности въ *правовомъ* госу-

---

[1]) 2 изд. въ 1844 г. 3-е изд. въ 1866 г.

дарствѣ. Напрасно упрекаютъ его, будто онъ правовое государство понимаетъ въ смыслѣ индивидуалистовъ конца XVIII и начала XIX в.

Онъ совершенно правильно опредѣляетъ его: это—всякое государство, которое путемъ нормъ дѣлаетъ возможнымъ осуществленіе своихъ интересовъ индивидомъ, обществомъ и государствомъ. Слѣд., полицейское право изучаетъ дѣятельность государства, содѣйствующую осуществленію индивидуальныхъ, общественныхъ и государственныхъ интересовъ, и протекающую въ границахъ права.

Дальнѣйшее развитіе наука полицейскаго права получила въ трудахъ *Лор. ф. Штейна*. Штейнъ оказалъ огромное вліяніе на ея развитіе, и въ настоящее время наука полицейскаго права остается тѣмъ, какъ она создана была Штейномъ. § **4. Лоренцъ фонъ Штейнъ.**

Заслуга Штейна заключается въ томъ, что онъ углубилъ изслѣдованіе содержанія правительственной дѣятельности. Необходимость содѣйствія индивиду государствомъ не въ достаточной степени выяснена Молемъ. Возникаетъ вопросъ: если индивидъ не въ состояніи самъ осуществлять своихъ интересовъ, то почему бы ему не дѣйствовать въ свободныхъ общеніяхъ (товариществахъ, компаніяхъ etc.), устраняя этимъ необходимость вмѣшательства государства. Этотъ вопросъ самъ собою напрашивается, тѣмъ болѣе, что Моль первый указалъ на понятіе общества, какъ отличное отъ понятій индивида и государства. Поправка внесена Штейномъ. Онъ указалъ на существованіе въ государствѣ враждебныхъ отношеній между различными общественными классами, на антагонизмъ интересовъ, который приводитъ къ борьбѣ общественныхъ классовъ (см. выше); онъ подчеркнулъ впервые полное безсиліе индивида бороться съ общественнымъ гнетомъ; слѣдовательно, онъ впервые указалъ на безусловную необходимость вмѣшательства государства въ сферу культурной жизни индивида. Разъ индивиду приходится бороться не съ отдѣльными индивидами, а съ общественными классами, то становится ясною необходимость содѣйствія государства. Эта необходимость получаетъ прочное основаніе, не заключающее въ себѣ элемента случайности.

Вмѣстѣ съ тѣмъ Штейнъ и шире поставилъ вопросъ о сферѣ этой дѣятельности. Зависимость индивида отъ общества вліяетъ на пониженіе уровня индивидуальной жизни во всѣхъ отношеніяхъ, слѣдовательно, содѣйствіе государства не можетъ ограничиться исключительно областью экономическихъ интересовъ. Такимъ образомъ, трудъ Штейна уяснилъ и углубилъ вопросъ о содержаніи административнаго права. Съ другой стороны Штейнъ подчеркиваетъ еще болѣе и юридическій характеръ науки административнаго права: административная дѣятельность, это — свободная *въ предѣлахъ права* дѣятельность государства, стремящагося къ достиженію своихъ интересовъ. Такимъ образомъ, государство стоитъ въ такомъ же отношеніи къ праву, какъ индивидъ. И государство, и индивидъ осуществляютъ свои интересы въ предѣлахъ права, являются правовыми субъектами въ одинаковомъ смыслѣ.

Отсюда одинъ шагъ до конструкціи административнаго права, какъ науки, изучающей юридическія отношенія между государствомъ и индивидомъ.

Указанныя особенности ученія Штейна привели къ третьей особенности, являющейся крупною его заслугой: самый терминъ „полицейское право“ отвергнутъ Штейномъ. Съ его времени этотъ терминъ исчезаетъ изъ научнаго обихода. Въ Германіи наша наука носитъ названіе Verwaltungsrecht.

Чтобы выяснить перемѣну, необходимо прослѣдить возникновеніе и эволюцію термина: полицейское право.

Слово „полиція“ (πολιτεία) греческое и означаетъ государство, городъ. Въ средніе вѣка оно латинизировалось: politia, но смыслъ остался тотъ же. Съ XIV в. это слово во франц. формѣ (police) начинаетъ означать порядокъ, добрую нравственность, охраняемую закономъ. Такое значеніе это слово имѣетъ до XV в. Изъ Франціи со 2-й половины XVI в. оно переходитъ въ Германію и заимствуется сначала практикой; Polizeiordnung—регламентъ добрыхъ нравовъ. Число Polizeiordnung'овъ къ концу XVI в. сильно размножается. Содержаніе ихъ самое разнообразное. Слово это въ теченіе долгаго времени не входитъ въ науку; наука начинаетъ пользоваться имъ позднѣе. Первое сочиненіе, употребившее его, — впрочемъ, въ совершенно неопредѣленномъ смыслѣ — относится къ серединѣ XVII ст. Но понемногу сказывается необходимость точнѣйшаго опредѣленія этого понятія, находящаяся въ связи съ историческимъ развитіемъ абсолютизма въ германскихъ территоріяхъ. Дѣло въ томъ, что германскіе князья стараются изъять изъ вѣдѣнія общихъ судовъ тѣ вопросы, которые относятся въ настоящее время къ области полиціи; съ этою цѣлью теорія начинаетъ проводить различіе между Polizeisachen и Justizsachen. Противъ Polizeisachen не допускалась аппеляція въ судъ. Попытки опредѣленія идутъ черезъ все XVII ст., и вырабатывается понятіе полицейскаго права, охватывающаго правительственныя функціи, не входящія въ область юстиціи, финансовъ и военнаго управленія; полицейское право опредѣляется, такимъ образомъ, отрицательными признаками. Такъ понимаемое къ концу XVII ст. полицейское право—не что иное, какъ право управленія въ современномъ смыслѣ. Еслибы это понятіе удержалось въ жизни и наукѣ, то наша наука могла бы до сихъ поръ называться полицейскимъ правомъ.

Но мало-по-малу значеніе разсматриваемаго термина начинаетъ измѣняться. Прежде всего, по обычаю начинаютъ понимать подъ полиціей только ту дѣятельность, которая осуществляется государствомъ черезъ принужденіе,—слѣд., *принудительную* дѣятельность. Такое словоупотребленіе въ XVIII в. входитъ въ науку. Оно объясняется, въ значительной мѣрѣ, господствомъ индивидуалистической концепціи государства, сводившей всю его дѣятельность къ принудительной охранѣ порядка. Въ началѣ противъ такого пониманія полиціи возстаютъ многіе публицисты—Моль, Ф. Ю. Шталь, Цепфль и др. Однако, эта оппозиція оказывается безсильной. Блунчли и вслѣдъ за нимъ другіе опредѣляютъ полицію, какъ осуществляемую чрезъ принужденія дѣятельность государства. Въ настоящее время это словоупотребленіе можно считать, какъ въ германской литературѣ, такъ и у насъ установившимся. Въ Германіи подъ полицейской дѣятельностью никто не понимаетъ дѣятельности государства, не сопровождаемой принуж-

деніемъ. У насъ профессора, канцелярскіе чиновники не считаются органами полицейской власти. Постройка дороги не признается полицейской дѣятельностью. Съ этой точки зрѣнія полиція не совпадаетъ съ понятіемъ внутренняго управленія. Въ то же время она не составляетъ какой-либо части управленія, ибо принудительная власть является однимъ изъ *способовъ*, которыми пользуется государство во всѣхъ сферахъ своей дѣятельности. Принужденіе бываетъ и въ области полиціи безопасности, и въ области полиціи благосостоянія. Когда государство объявляетъ образованіе обязательнымъ, то имѣется моментъ принужденія, хотя эта дѣятельность относится къ полиціи благосостоянія. Принужденіе—это ползучее растеніе, которое обвиваетъ всѣ стороны государственнаго управленія; это одинъ изъ пріемовъ, которымъ пользуется государство для осуществленія своихъ задачъ.

По справедливому замѣчанію Блунчли, полиція не тожественна съ внутреннимъ управленіемъ и не составляетъ части его, а является обозначеніемъ опредѣленнаго способа, которымъ пользуется государство наряду съ другими способами въ дѣлѣ управленія. *Л. Ф. Штейнъ* говоритъ, что полиція есть способъ государственной дѣятельности, а не содержаніе; для обозначенія науки требуется другой терминъ, болѣе подходящій; а именно, „право внутренняго управленія". Со временъ Штейна этотъ терминъ господствуетъ въ нѣмецкой литературѣ. Во французской литературѣ съ самаго начала наша наука называется *административнымъ правомъ*. Только у насъ удержался терминъ „полицейское" право, не соотвѣтствующій нынѣшнему словоупотребленію. Исторически выработавшееся отрицательное отношеніе общества къ принудительному проявленію государственной власти отражается и на отношеніи къ наукѣ, носящей это названіе, которая, однако, не можетъ быть отожествлена съ правомъ полицейскимъ въ настоящемъ смыслѣ слова. Вопросъ о замѣнѣ термина стоитъ на очереди и у насъ.

§ 5. Наука полицейскаго права въ Россіи.

Въ Россіи исторія развитія науки полицейскаго права коротка. Первые слѣды мысли объ общественномъ благоустройствѣ относятся къ XVII в. Антоновичъ считаетъ Домострй первымъ трудомъ, касающимся вопроса общественнаго благоустройства. Трудно согласиться съ этимъ, ибо Домострой не является руководствомъ, опредѣляющимъ условія общественнаго благоустройства: это—поученіе, даваемое сыну, какъ устроить личную семейную жизнь; Домострой не разсматриваетъ вопроса о воздѣйствіи государства на общественную жизнь. Вопросовъ благосостоянія касаются сочиненія XVII в. Крижанича, Котошихина и болѣе позднее—Посошкова. Они трактуютъ вопросы финансовой политики. *Крижаничъ*—врагъ иностранцевъ, настаиваетъ на необходимости очистить государство отъ иностранцевъ. *Котошихинъ* касается тоже вопроса объ иностранцахъ, но приходитъ къ противоположнымъ выводамъ: онъ требуетъ регламентаціи промышленности и т. п. *Посошковъ* требуетъ активнаго вмѣшательства государства въ народную жизнь, при чемъ, однако, стоитъ на точки зрѣнія, отличной отъ господствовавшей въ то время точки зрѣнія полицейскаго государства: всю дѣятельность государства онъ сводитъ къ созданію общественной правды, требуетъ прав-

ственнаго и умственнаго просвѣщенія народа, укрѣпленія добрыхъ нравовъ, облегченія крѣпостнаго права.

Наконецъ, нужно отнести сюда и Наказъ Екатерины II, касающійся многихъ вопросовъ экономической жизни. Стоя на почвѣ популяціонистической теоріи, Екатерина предлагаетъ рядъ финансовыхъ и административныхъ мѣропріятій, направленныхъ къ пріумноженію населенія.

Болѣе теоретическая разработка полицейскаго права началась съ конца XVIII ст. Сначала появляется переводная литература: въ 1772 г. переводъ Юсти, въ 1785 г.—Зонненфельса. Они даютъ первый толчокъ русской мысли. Первое оригинальное произведеніе—соч. проф. *Гуляева* 1824 г. „Основы градской и земской полиціи". Теоретическое достоинство его весьма невысоко. Онъ стоитъ на почвѣ индивидуалистическихъ теорій и указываетъ единственную задачу государства—охранять законы и предупреждать вредныя послѣдствія отъ нарушенія права. Грань между полиціей и судомъ неясна; всѣ дѣла, которыя требуютъ скораго разрѣшенія, относятся, по мнѣнію Гуляева, къ полиціи, допускающія медленность—къ суду. Слѣдующее сочиненіе—*Рождественскаго* 1840 г. Онъ стоитъ на почвѣ теоріи содѣйствія (Моля): необходимо содѣйствіе индивиду къ устраненію тѣхъ препятствій, которыя для него неодолимы.

Наиболѣе замѣчательнымъ трудомъ у насъ по полицейскому праву является трудъ *Андреевскаго*—„Полицейское право". Хотя онъ устарѣлъ, страдаетъ отсутствіемъ метода, разсматриваетъ сторонніе вопросы, тѣмъ не менѣе, по своей полнотѣ и ясности, донынѣ никакимъ другимъ курсомъ не превзойденъ. Въ опредѣленіи существа правительственной дѣятельности государства, Андреевскій стоитъ на точкѣ зрѣнія Моля: задача полицейской дѣятельности — въ содѣйствіи индивиду; слѣдовательно, полицейское право занимается изученіемъ тѣхъ нормъ, которыя регулируютъ эту дѣятельность. Вмѣстѣ съ тѣмъ онъ подчеркиваетъ юридическій характеръ нашей дисциплины, требуя, чтобы дѣятельность государства носила юридическій характеръ.

Важное достоинство разсматриваемаго курса заключается въ томъ, что Андреевскій впервые указалъ на необходимость изученія, наряду съ дѣятельностью правительственныхъ органовъ въ собственномъ смыслѣ, также дѣятельности органовъ самоуправленія. Трудъ Андреевскаго дѣлаетъ попытку обработать матеріалъ законодательный и матеріалъ, даваемый практикой нашего самоуправленія. Если стать на господствующую точку зрѣнія, т. е. признать въ самоуправленіи своеобразную организацію государственной власти, т. е. организацію, осуществляющую государственное дѣло, то само собою разумѣется, нѣтъ основанія выбрасывать изъ рамокъ полицейскаго права богатый матеріалъ, даваемый практикой самоуправляющихся обществъ. У насъ въ Россіи особенно важно стать на такую точку зрѣнія. Съ созданіемъ земства и городского самоуправленія большая часть дѣлъ внутренняго управленія осуществляется именно самоуправленіемъ. Такимъ образомъ, если оставить въ сторонѣ дѣятельность органовъ само-

управленія, то полицейское право осталось бы при весьма бѣдномъ содержаніи. Всякая попытка создать полицейское право безъ изученія этого матеріала напередъ окажется не полной. Конечно, изученіе его представляетъ трудности, такъ какъ обязательныя постановленія, издаваемыя земствами и городами, не сведены въ систему и розыскать и собрать ихъ очень не легко, тѣмъ не менѣе отказываться отъ этой задачи не слѣдуетъ.

Послѣдователи Андреевскаго, къ сожалѣнію, не пошли по его пути, и позднѣйшіе труды по полицейскому праву игнорируютъ этотъ матеріалъ. Еще одна особенность, умаляющая ихъ достоинство: у насъ разработка полицейскаго права находилась въ рукахъ экономистовъ, и труды ихъ носятъ преимущественно политико-экономическій характеръ (Антоновичъ, Бунге). По ихъ мнѣнію, полиція безопасности — часть государственнаго права, полиція благосостоянія — часть политической экономіи; такимъ образомъ, наука административнаго права лишается самостоятельнаго характера. Между тѣмъ политическая экономія изучаетъ естественные законы развитія экономической жизни, а полицейское право изучаетъ вопросы о воздѣйствіи государства на общественную жизнь и не только на экономическую ея сторону, но и на другія. Вопросы медицинской и санитарной полиціи, народнаго образованія и многихъ другихъ не могутъ и не должны разсматриваться исключительно съ политико-экономической точки зрѣнія.

Можно указать еще на курсы *Тарасова* и *Дерюжинскаго*. Послѣдній — не курсъ полицейскаго права, а рядъ интересно написанныхъ этюдовъ. Курсъ Тарасова не имѣетъ научнаго значенія: онъ въ высшей степени неудовлетворителенъ по полному отсутствію системы, по отрывочности, случайности и непровѣренности положительнаго матеріала.

ЛЕКЦІЯ ТРЕТЬЯ.

Глава III. Опредѣленіе науки полицейскаго права.

Административное право стоитъ параллельно съ государственнымъ правомъ. Государственное право изучаетъ организацію государства; административное — дѣятельность его. Дѣятельность государства распадается на пять отраслей: 1) судебная 2) международная, 3) военная, 4) финансовая дѣятельностьи 5) дѣятельность въ области внутренняго управленія.

Подъ правомъ управленія въ собственномъ смыслѣ слѣдуетъ понимать эти пять отраслей. Но такое опредѣленіе оказывается слишкомъ широкимъ, ибо развитіе государственной жизни приводитъ къ дифференціаціи отдѣльныхъ функцій государственной дѣятельности; эти функціи выдѣлились, и стали предметомъ изученія самостоятельныхъ дисциплинъ. Выдѣленіе судебной функціи произошло историческимъ путемъ, при чемъ этотъ процессъ опредѣлилъ и содержаніе науки судебнаго (процессуальнаго) права; это наука изучаетъ нормы, регламентирующія удебную защиту правъ въ сферѣ гражданской и уголовной юстиціи. Между тѣмъ дѣятельность государства заключается въ охранѣ правъ не только гражданскихъ, но и публичныхъ; государство устанавливаетъ судебную защиту субъективныхъ

публичныхъ правъ. Поэтому, слѣдовало бы отнести и административную юстицію къ области судебной науки. Но историческое происхожденіе названной области дѣлаетъ такое логическое отнесеніе невозможнымъ. Сфера судебной власти — гражданская и уголовная защита правъ. Функціи административной юстиціи практически и исторически должны быть отнесены къ сферѣ государственнаго права.

Такимъ образомъ, полицейское (административное) право, въ тѣсн. см. является тою сферою государственной дѣятельности, которая имѣетъ своимъ предметомъ дѣятельность государства въ сферѣ внутренняго управленія. Нужно сказать, что такое опредѣленіе весьма неопредѣленно. Развѣ финансовая, военная, судебная дѣятельность государства не является внутреннимъ управленіемъ? Дѣло, однако, въ томъ, что объемъ административнаго права опредѣляется по существу не положительными, а отрицательными признаками. Подъ внутреннимъ управленіемъ понимается та дѣятельность государства, которая не есть ни финансовая, ни судебная, ни международная, ни военная. Такъ исторически выработалось понятіе административнаго права.

Итакъ, дадимъ опредѣленіе:

Наука административнаго права есть та отрасль юриспруденціи, которая изучаетъ нормы, регулирующія дѣятельность государственной власти въ сферѣ внутренняго управленія.

Глава IV. Система науки полицейскаго права.

Во французской литературѣ публичнаго права государственное право, въ широкомъ смыслѣ, дѣлится на 2 части: *конституціонное* и *административное* право. Конституціонное изучаетъ нормы, входящія въ составъ конституціи. Ученіе объ органахъ правительственной дѣятельности, по французской системѣ, разрабатывается наукою административнаго права.

Германская наука, подъ вліяніемъ которой сложилась и наша наука публичнаго права, проводитъ грань не на томъ мѣстѣ. Германская наука знаетъ *государственное* и *административное* право. Въ область государственнаго права входятъ тѣ вопросы, которые французы разсматриваютъ въ административномъ правѣ; въ частности, ученіе объ органахъ правительственной власти и объ административной юстиціи германская доктрина относитъ къ области государственнаго права.

У насъ содержаніе государственнаго права опредѣляется въ тѣхъ же чертахъ, какъ и въ Германіи: ученіе объ органахъ и объ административной юстиціи относится къ государственному праву. Считаясь съ существующимъ фактомъ, мы должны сосредоточить вниманіе на той части полицейскаго права, которая изучаетъ нормы, опредѣляющія содержаніе правительственной дѣятельности въ области внутренняго управленія.

До настоящаго времени установившейся и общепризнанной въ наукѣ систематизаціи этихъ нормъ не существуетъ.

Всего чаще содержаніе науки полицейскаго права дѣлитъ на двѣ части: полицію безопасности и полицію благосостоянія. Подъ полиціей безопасности понимается преимущественно принудительная, подъ полиціей благосостоянія —

попечительная дѣятельность государства. Въ дѣйствительности, однако, и та и другая форма дѣятельности, какъ указано выше, въ одинаковой мѣрѣ свойственны всѣмъ отраслямъ управленія. Въ дальнѣйшемъ изложеніи мы подраздѣляемъ содержаніе науки административнаго права на слѣдующіе отдѣлы: 1) Регламентація политической свободы; 2) дѣятельность государства въ области народнаго здравія; 3) въ области народнаго просвѣщенія; 4) въ области экономической жизни народа.

Отдѣлъ I. Регламентація политической свободы.

Мы знаемъ, что отношеніе между подданными и государствомъ являются правоотношеніемъ. Подданный является субъектомъ правъ и обязанностей, не только гражданскихъ, но и публичныхъ.

Отдѣлъ I. Предварительныя замѣчанія [1].

Дѣятельность государства въ области политической жизни заключается въ регламентаціи и обезпеченіи тѣхъ субъектныхъ публичныхъ правъ, которыя принадлежатъ индивиду по отношенію къ государству. Всѣ вообще субъективныя публичныя права распадаются на 3 категоріи:

1) Права, объектомъ которыхъ являются тѣ или иныя услуги со стороны государства, по терминологіи Еллинека Status positivus. Наиболѣе рѣзкимъ примѣромъ такихъ правъ является право иска: индивидъ можетъ обратиться къ государству съ требованіемъ защиты нарушеннаго права. Status positivus слагается изъ правъ, относящихся ко всевозможнымъ областямъ внутренняго управленія.

2) Права на участіе во власти: Status activus. Таковы, такъ называемыя политическія права: право на участіе въ выборахъ, въ парламентѣ etc.; у насъ— право участвовать въ земствѣ, право быть присяжнымъ засѣдателемъ etc. Изученіе существа и гарантій этихъ правъ относится къ области государственнаго права. Изучая организацію государственной власти, государственное право изучаетъ и права подданныхъ на участіе въ этой организаціи. Изученіе ихъ, такимъ образомъ, выходитъ изъ сферы административнаго права.

3) Право политической свободы: Status negativus. Законодательство государства предоставляетъ подданнымъ извѣстную сферу, свободную отъ вмѣшательства государства. Подданные имѣютъ право требовать невмѣшательства государства въ ту сферу, которая имъ отмежевана закономъ. Говорятъ о *правахъ* отрицательнаго status'а, отмѣчая, такимъ образомъ, ихъ множественность. Но съ юридической точки зрѣнія правильнѣе говорить объ одномъ общемъ правѣ: не быть объектомъ воздѣйствія государства въ сферѣ, ограниченной закономъ. Весь негативный status — одно право. Изученіе этого status'а — ближайшій предметъ того отдѣла, къ разсмотрѣнію котораго мы переходимъ. Мы остановимся на разсмотрѣніи той сферы, которая признается не подлежащей воздѣйствію правительственной власти, и на гарантіяхъ неприкосновенности этой сферы.

---

[1] *Jellinek.* System der subj. öff. Rechte, *его же* Das Recht des mod. Staates I; *Loening,* Lehrbuch des deutsch. Verwaltungs recht.

Прежде всего, однако, необходимо уяснить себѣ объемъ и содержаніе полномочій, представляемыхъ закономъ административной власти; ибо право личной свободы есть не что иное, какъ граница, въ которую вводится закономъ осуществленіе вышеупомянутыхъ полномочій.

За симъ мы перейдемъ къ разсмотрѣнію отдѣльныхъ наиболѣе важныхъ *проявленій* негативнаго status'а,—т. е. *права*, (а не правъ) личной свободы.

Глава II. Полномочія административной власти.
А. Теоретическій очеркъ.
§ 1. Распорядительная власть администраціи [1].

Распорядительная власть администраціи выражается во 1-хъ, въ правѣ изданія обязательныхъ постановленій (Polizeiverordnungsrecht) и во 2-хъ, въ правѣ предъявленія отдѣльныхъ требованій, или распоряженій (Verfügungsrecht). Подъ обязательнымъ постановленіемъ понимается *общее правило*, устанавливаемое въ порядкѣ управленія—у насъ, въ Россіи, въ порядкѣ подчиненнаго управленія—и регулирующее неопредѣленное число предусматриваемыхъ имъ *однородныхъ* отношеній. Подъ распоряженіями понимается административный актъ, регулирующій предусмотрѣннымь въ законѣ образомъ то или иное *конкретное* отношеніе.

Право распоряженія присуще — въ томъ или иномъ объемѣ—всѣмъ безъ исключенія органамъ административной власти. Оно не предполагаетъ *спеціальной* делегаціи законодателя, хотя его содержаніе и форма всегда и необходимо должны быть основаны на законѣ. Въ распоряженіи осуществляется право власти воспрещать и разрѣшать, что либо предоставлять гражданамъ и чего либо ихъ лишать; это право принадлежитъ администраціи постольку, насколько оно предоставлено ей закономъ. Распоряженіе, не основанное на законѣ, — потому-ли, что оно исходитъ отъ некомпетентнаго органа, потому-ли, что оно регулируетъ вопросъ, требующій законодательной нормировки, потому-ли, что оно объявлено въ неустановленной формѣ—является *незаконнымъ* распоряженіемъ; какъ таковое, оно не создаетъ обязанностей на сторонѣ гражданъ, можетъ быть ими обжаловано и подлежитъ отмѣнѣ въ судебно-административномъ порядкѣ.

Обязательныя постановленія въ указанномъ выше смыслѣ слѣдуетъ отличать отъ *приказовъ* по службѣ, *инструкцій* и другихъ тому подобныхъ *общихъ* распоряженій административной власти. Только первыя устанавливаютъ юридическія нормы административнаго права; вторыя, съ точки зрѣнія административнаго права, имѣютъ техническій, а не юридическій характеръ.

Обязательными постановленіями создаются нормы объективнаго права являющіяся источниками правъ и обязанностей не только самой власти, но и подчиненныхъ ей гражданъ. Въ предѣлахъ закона, они обязательны для послѣднихъ какъ самъ законъ. Подобно закону, они публикуются во всеобщее свѣдѣніе и до

---

[1]) *Laband*, Das Staatsrecht des deutschen Reiches I; *Otto Mayer*, Deutsches Verwaltungsrecht I; *Rosin*, Das Polizeiverordnungsrecht in Preussen; *Jellinek* Gesetz und Verordnung. *Коркуновъ* Указъ и законъ.

тѣхъ поръ, пока не отмѣнены въ установленномъ порядкѣ, обязательны для самой ихъ издавшей власти.

Наоборотъ, приказы, инструкціи и т. под.—по тирминологіи Коркунова, техническіе указы, въ противоположность юридическимъ, т. е. обязательнымъ постановленіямъ—регулируютъ внутренній распорядокъ дѣятельности самой административной власти; въ порядкѣ служебной іерархіи они связываютъ низшіе органы власти по отношенію къ высшимъ. Дѣйствіе „техническихъ указовъ“ не выходитъ за предѣлы административнаго организма; юридическаго отношенія между гражданами и властью они не создаютъ, и, слѣдовательно, не возлагаютъ на гражданъ никакихъ обязанностей и не предоставляютъ имъ никакихъ правъ. Отсюда—выводъ: судебно-административная жалоба на незаконность инструкціи или на несоблюденіе ея компетентнымъ органомъ со стороны заинтересованныхъ лицъ не можетъ имѣть мѣста. Конечно, можно *просить* по начальству объ отмѣнѣ стѣснительной инструкціи или о принужденіи подчиненныхъ должностныхъ лицъ къ точному соблюденію инструкціи цѣлесообразной. Но такая просьба должна быть обращена не къ судебно-административнымъ учрежденіямъ, а къ начальству, отъ свободнаго усмотрѣнія котораго зависитъ удовлетворить ее, или оставить безъ послѣдствій.

Съ другой стороны, конкретное распоряженіе или обязательное постановленіе, изданное на основаніи инструкціи административнымъ органомъ, всегда можетъ быть объектомъ судебно-административнаго иска, и если административный судъ признаетъ незаконность обжалованной мѣры, то, не стѣсняясь существованіемъ инструкцій, онъ долженъ ее отмѣнить.

Подобно закону, обязательное постановленіе устанавливаетъ нормы объективнаго трава; однако, отъ закона оно отличается своимъ несвободнымъ или связаннымъ, *подзаконнымъ* характеромъ.

Что касается порядка изданія, то обязательныя постановленія исходятъ всегда отъ органовъ подзаконной, правительственной власти. Въ Западной Европѣ различаются обязательныя постановленія верховнаго и подчиненнаго управленія. Такое различіе возможно потому, что въ конституціонныхъ государствахъ и верховное управленіе имѣетъ подзаконный характеръ. У насъ въ Россіи обязательныя постановленія, издаваемыя въ порядкѣ верховнаго управленія, напр., Высоч. утв. положенія комитета министровъ—*матеріально*, т. е. по степени силы, ничѣмъ не отличаются отъ законовъ, и потому обязательными постановленіями, въ собственномъ смыслѣ слова, являются *только* постановленія органовъ подчиненнаго управленія.

Въ отличіе отъ распоряженій, изданіе обязательныхъ постановленій не является *естественною* функціей административной власти. Установленіе общихъ нормъ—дѣло законодателя; и только, *по делегаціи законодателя*, изданіе такихъ нормъ можетъ быть въ извѣстныхъ случаяхъ предоставлено административной власти. Такая делегація необходима потому, что законодатель не имѣетъ возможности предусмотрѣть и регламентировать всю совокупность отношеній между

подданными и властью,—отношеній, безконечно различныхъ въ зависимости отъ условій времени и мѣста.

Во всякомъ случаѣ, изданіе обязательныхъ постановленій никогда не является *собственнымъ* правомъ администраціи, а всегда основано на выраженной въ формѣ закона делегаціи верховной власти.

Эта делегація можетъ быть *общею* или *специальною*. Первая предоставляетъ административной власти право изданія обязательныхъ постановленій въ предѣлахъ той или иной *отрасли* правительственной дѣятельности; вторая—по тому или иному, спеціальному вопросу.—Въ нѣкоторыхъ законодательствахъ, напр. въ Баваріи, Вюртембергѣ, Баденѣ, преобладаетъ принципъ спеціальныхъ делегацій; въ другихъ, напр., въ Пруссіи—делегаціи общей.

Законодательная делегація права изданія обязательныхъ постановленій всегда указываетъ, какъ предметъ—т. е. либо отдѣльный вопросъ, либо цѣлую отрасль,—подлежащій административной нормировкѣ, такъ и тотъ органъ, которому предоставляетъ право такой нормировки. Подзаконность обязательныхъ постановленій заключается въ томъ, что они не должны заключать въ себѣ нормъ, противорѣчащихъ закону, а также обязательнымъ постановленіямъ высшихъ инстанцій. Право изданія такихъ постановленій есть *jus delegatum* и какъ таковое, оно должно оставаться въ рамкахъ делегаціи.

Само собою разумѣется, что законъ, делегирующій администраціи разсматриваемое полномочіе, можетъ предоставить ей, вмѣстѣ съ тѣмъ, право измѣнять или отмѣнять путемъ изданія обязательнаго постановленія тотъ или иной изъ дѣйствующихъ законовъ. Однако, и въ этомъ случаѣ, обязательное постановленіе является подзаконнымъ: оно отмѣняетъ общій законъ въ силу спеціальнаго закона.

Различаютъ три категоріи обязательныхъ постановленій: *исключительныя, распорядительныя* и *исполнительныя* постановленія.

Первыя (Nothverordnungen), издаваемыя въ виду чрезвычайныхъ обстоятельствъ, устанавливаютъ изъятія изъ закона, непредусмотрѣнныя самимъ законодателемъ; вторыя (Verwaltungsverordungen, въ тѣсномъ смыслѣ по терминологіи Л. Ф. Штейна, или selbstsändige Verordnungen, по терминологіи Iellineka) издаются въ развитіе и приспособленіе къ условіямъ времени и мѣста тѣхъ или иныхъ законовъ; третьи (Ausführungsverordnungen)—исключительно въ видахъ исполненія закона.

Всѣ эти виды постановленій имѣютъ подзаконный характеръ: не только распорядительныя, но и исключительныя постановленія издаются *на основаніи закона* уполномоченными на ихъ изданіе лицами въ предусмотрѣнныхъ законамъ случаяхъ.

Съ вопросомъ объ изданіи обязательныхъ постановленій тѣсно связанъ вопросъ объ установленіи карательной санкціи на случаи ихъ нарушенія.

Западно-европейскія законодательства дѣлятся въ разсматриваемомъ отношеніи на двѣ группы.

Во Франціи санкція административныхъ постановленій устанавливается не администраціей, а закономъ. Законъ (*Code pénal* ст. 471 п. 15) устанавливаетъ общую, бланкетную санкцію для всѣхъ, вообще, издаваемыхъ администраціе обязательныхъ постановленій. Неисполненіе этихъ постановленій, каково бы ни было ихъ содержаніе и характеръ, влечетъ за собою *одно и то же* наказаніе, установленное закономъ. Издавая обязательное постановленіе, администрація не имѣетъ права снабжать его спеціальною санкціей. Неудобство французской системы заключается, именно, въ бланкетномъ характерѣ санкціи обязательныхъ постановленій Законъ не можетъ предусмотрѣть безконечнаго разнообразія этихъ постановленій и потому оказывается вынужденнымъ установить общую, т. е. бланкетную санкцію,—одно и то же наказаніе за неисполненіе административныхъ постановленій, вообще,—независимо отъ степени ихъ важности и характера ихъ содержанія. А между тѣмъ индивидуализація санкціи, установленіе возможно полнаго соотвѣтствія между санкціей и диспозиціей является первымъ и наиболѣе необходимымъ свойствомъ всякой, сколько нибудь раціональной, карательной системы.

Съ французскою системой мы встрѣчаемся и въ Германскихъ государствахъ: Въ Баваріи, Вюртембергѣ и Баденѣ администраціи предоставлено исключительно право установленія *диспозицій* изданіемъ обязательныхъ постановленій; санкція этихъ постановленій устанавливается закономъ.

На діаметрально противоположной точкѣ зрѣнія стоятъ прусское, саксонское и гессенское законодательства.—Названныя законодательства предоставляютъ администраціи не только установленіе диспозиціи, но и снабженіе ея карательной санкціей,—при чемъ самъ законъ ограничивается лишь опредѣленіемъ *maximum'a* санкціи, указываемой постановленіемъ. Санкція эта всегда имѣетъ характеръ *денежнаго штрафа*, замѣняемаго въ случаѣ несостоятельности арестомъ. Такъ, напримѣръ, въ Пруссіи, санкція министерскихъ постановленій не можетъ превышать штрафа въ 100 марокъ; постановленій оберъ—и регирунгспрезидента 60 мар., ландрата—30 мар.; низшихъ полицейскихъ властей 9 мар., а въ большихъ городахъ 30 мар.

Въ указанныхъ предѣлахъ, компетентная административная власть, издавая обязательное постановленіе, имѣетъ возможность свободно опредѣлять размѣръ карательной угрозы, въ зависимости отъ важности и характера предъявляемыхъ постановленіемъ требованій. Въ этомъ—несомнѣнное преимущество разсматриваемой системы предъ французской.

ЛЕКЦІЯ ЧЕТВЕРТАЯ.

Принужденіе посредствомъ карательной угрозы осуществляется по общему правилу, *судомъ*. Въ тѣхъ государствахъ, въ которыхъ не проводится послѣдовательно отдѣленіе судебной власти отъ административной, функція суда осу- **§ 2. Карательная власть администраціи.** [1])

---

[1]) *Литература* см. *выше* стр. 1 прим. 28 а также *Loening* н. соч.

ществляется въ нѣкоторыхъ случаяхъ,—преимущественно, въ маловажныхъ дѣлахъ—административными органами. Въ такихъ случаяхъ административные органы исполняютъ, однако, *судебную* функцію, являясь органами судебной власти.

Отъ этихъ случаевъ необходимо строго отличать случаи, когда администраціи предоставляется, въ видѣ *полицейской мѣры принужденія*, право налагать административныя взысканія за неисполненіе издаваемыхъ самой администраціей обязательныхъ постановленій или распоряженій,

Функція *суда*, осуществляемая, хотя бы и административнымъ органомъ, обставлена извѣстными процессуальными гарантіями. Она преслѣдуетъ цѣли правосудія. Наказаніе,—независимо отъ того, какимъ органомъ осуществляется судебная власть—является не административнымъ взысканіемъ, а наказаніемъ, наложеннымъ по суду.

Наоборотъ, административно-карательная власть осуществляется, какъ принудительная полицейская мѣра, внѣ какой бы то ни было судебной процедуры. Цѣль этой власти—не охрана правопорядка, а принужденіе лица администраціей къ исполненію *собственныхъ ея приказаній*. Кара, постигающая ослушника, является не наказаніемъ по суду, а административнымъ взысканіемъ.

Судебныя функціи административной власти въ область административнаго права не входятъ; они разсматриваются уголовнымъ процессомъ.

Наоборотъ, право наложенія административныхъ взысканій, безъ суда, будучи мѣрой полицейскаго принужденія, несомнѣнно является однимъ изъ существенныхъ ограничій права на личную неприкосновенность и, какъ таковое, подлежитъ разсмотрѣнію на настоящемъ мѣстѣ.

Необходимо замѣтить, что право это предоставляется администраціи далеко не всѣми закодательствами.

Въ Франціи, напримѣръ, неисполненіе законныхъ требованій правительственной власти карается судомъ,—и только судомъ.

Въ Германскихъ государствахъ, равнымъ образомъ, наложеніе, взысканій, предусмотрѣнныхъ обязат. постановленіями, предоставляется, по общему правилу, судамъ. Вмѣстѣ съ тѣмъ однако въ Пруссіи, Баваріи, Баденѣ и др. германскихъ госуд., администрація имѣетъ права сопровождать свои конкретныя распоряженія угрозой наказанія,—и эти наказанія (денежные штрафы, такъ назыв. Executivstrafen) налагаются непосредственно администраціей.

Право наложенія административныхъ взысканій является чрезвычайно сильнымъ орудіемъ въ рукахъ административной власти.

Съ теоретической точки зрѣнія, для предоставленія этого права администраціи не усматривается достаточно вѣскихъ основаній. Наказанія, налагаемыя по суду, гарантируютъ въ достаточной степени обязательность *закона*; трудно понять, почему обязательность правительственныхъ распоряженій должна гарантироваться взысканіями, налагаемыми самой администраціей.

Не слѣдуетъ также забывать, что при наложеніи административныхъ взысканій правительственный органъ является *судьею* въ собственномъ дѣлѣ.

При системѣ административныхъ взысканій наказаніе теряетъ характеръ *возмездія за вину;* оно становится исключительно устрашающей мѣрой. Цѣль наказанія не столько охраненіе правопорядка, сколько поддержаніе престижа власти. Вопросъ о субъективной виновности лица при системѣ административныхъ взысканій никакой роли не играетъ. Наконецъ, тѣ усовершенствованные способы обнаруженія судебной истины, которые создаются современнымъ процессомъ, при системѣ административныхъ взысканій, естественнымъ образомъ, не находятъ себѣ надлежащаго примѣненія. Наиболѣе цѣлесообразною въ виду вышеизложенныхъ соображеній представляется система, которая, предоставляя администраціи право установленія санкціи обязат. постановленія, право наложенія взысканій предоставляетъ исключительно судамъ.

§ 3. *Принудительная власть администраціи. Общія замѣчанія.*

Принужденіе путемъ непосредственнаго физическаго воздѣйствія на индивида является необходимымъ, но, вмѣстѣ съ тѣмъ, опаснымъ оружіемъ въ рукахъ административной власти.

Мы имѣемъ въ виду, конечно, принужденіе, осуществляемое по свободному смотрѣнію администраціи, а не по опредѣленію суда. Исполняя судебный приговоръ, полиція является органомъ судебной, а не административной власти.

Принужденіе безъ суда является *ограниченіемъ* права на личную неприкосновенность только въ томъ случаѣ, если право администраціи на такое принужденіе строгимъ образомъ опредѣлено и регламентировано закономъ; принужденіе безъ суда, какъ *неограниченное* право администраціи, является прямымъ *отрицаніемъ* права подданныхъ на личную неприкосновенность.

По общему правилу, принужденіе безъ суда можетъ и должно имѣть мѣсто только въ случаяхъ настоятельной необходимости немедленнаго осуществленія власти.

Такое принужденіе необходимо для устраненія серьезной опасности, грозящей третьимъ лицамъ, или органамъ полицейской власти, или, наконецъ, самому лицу, являющемуся объектомъ принужденія.

Такое принужденіе, разумѣется, не имѣетъ и не должно имѣть карательной цѣли; оно не замѣняетъ судебнаго наказанія; оно примѣняется и въ тѣхъ случаяхъ, когда о наказаніи не можетъ быть рѣчи. Пьяный или сумашедшій можетъ быть лишенъ свободы, если она угрожаетъ общественному спокойствію и порядку; лишеніе свободы, является, въ данномъ случаѣ, не наказаніемъ, а, именно, необходимымъ средствомъ предупрежденія вреда.

Полицейскій арестъ можетъ оказаться необходимымъ для того, чтобы вырвать человѣка изъ рукъ разъяренной толпы (врача при холерныхъ безпорядкахъ).

---

*) Максъ *Зейдель.* Полиція безопасности перев. П. Шеймина.

Употребленіе оружія допускается для подавленія безпорядка, имѣющаго характеръ возмущенія и бунта. Само собою разумѣется, что въ такомъ случаѣ убійство кого-нибудь изъ толпы выстрѣломъ не является смертною казнью. Пострадавшіе при усмиреніи безпорядковъ не освобождаются отъ судебнаго преслѣдованія и наказанія по закону.

Признаніе и охрана личной неприкосновенности подданныхъ требуютъ, чтобы форма и содержаніе принудительныхъ мѣръ опредѣлены были категорично и точно закономъ. Законъ долженъ указать, какіе именно, органы полицейской власти, и въ какой степени пользуются правомъ осуществленія принудительной власти.

§ 4. *Продолженіе.* **А. Нормальныя полномочія администраціи.**

1) *Полицейскій арестъ.* Въ отличіе отъ ареста, какъ карательной мѣры, или административнаго взысканія, полицейскій арестъ, въ техническомъ смыслѣ слова является *предупредительной* мѣрой. Отсюда—необходимое его свойство: *кратковременность.* Arrestation facile, detention difficile. (Росси).

Полицейскій арестъ, по общему правилу, является мѣрой предупрежденія уклоненія виновнаго отъ слѣдствія и суда: въ этомъ своемъ значеніи, полицейскій арестъ изучается уголовнымъ процессомъ.

Полицейскій арестъ, принимаемый въ другихъ случаяхъ, долженъ имѣть въ виду исключительно предупрежденіе и устраненіе какой-либо опасности, инымъ образомъ неустранимой. Такой арестъ долженъ быть, прежде всего, кратковременнымъ. Въ Пруссіи по закону 12 февр. 1850 г. (§ 6) арестъ допускается только въ томъ случаѣ, если этого *настоятельно* (dringend) требуетъ собственная безопасность арестуемаго, или сохраненіе общественной безопасности, нравственности и спокойствія. Арестованное лицо должно быть *не позже* слѣдующаго дня выпущено на свободу, или передано компетентной власти. Въ Баденѣ полицейскій арестъ не можетъ продолжаться болѣе 48 час.

2) *Вооруженное принужденіе*, въ виду крайней своей важности, должно быть самымъ подробнымъ образомъ регламентировано законодателемъ.

Вооруженная сила примѣняется исключительно противъ мятежныхъ сборищъ. Во Франціи первый чрезвычайно строгій законъ объ употребленіи вооруженной силы изданъ былъ въ 1789 г. Примѣненіе его ограничено декретомъ 1791 г.

Въ 1831 г. изданъ былъ законъ, подробно регулирующій употребленіе оружія для подавленія безпорядковъ.

Дѣйствующій въ настоящее время законъ 1848 г. дѣлитъ сборища на вооруженныя и невооруженныя. Первыя воспрещаются и разгоняются силою; вторыя должны быть разгоняемы въ тѣхъ случаяхъ, когда они угрожаютъ общественному спокойствію или препятствуютъ движенію. Вооруженныя сборища разгоняются силою послѣ двухкратнаго требованія (sommation), а невооруженныя—послѣ увѣщанія (exhortation) и трехкратнаго требованія.

Въ Германіи нѣтъ общеимперскаго закона объ употребленіи вооруженной силы при подавленіи народныхъ безпорядковъ. Но въ большинствѣ германскихъ

государствъ, на основаніи конвенцій съ Пруссіей, дѣйствуетъ по разсматриваемому вопросу прусское право.

По прусскому праву, гражданскія власти могутъ призывать военную силу только въ опредѣленныхъ закономъ случаяхъ и при соблюденіи требуемыхъ формальностей. Призывъ войскъ при мятежѣ исходитъ отъ мѣстной административной власти, отъ оберъ президента, или въ исключительныхъ случаяхъ, отъ ландрата. Отъ усмотрѣнія воинскаго начальника зависитъ, какимъ образомъ должна быть употреблена сила. Войско можетъ пустить въ ходъ оружіе только въ томъ случаѣ, если бунтующею толпой учинено нападеніе, или оказано войску фактическое сопротивленіе [1]).

Въ англійскомъ правѣ [2]) употребленіе вооруженной силы регламентировано Актомъ о возмущеніи Георга I. Согласно этому акту, если 12 и болѣе человѣкъ соберутся беззаконнымъ образомъ въ мятежную или шумную толпу ради нарушенія мира, то, по требованію мироваго судьи, шерифа, или его помощника, или мэра города, они должны спокойно разойтись. Требованіе сопровождается троекратнымъ возгласомъ (Oyes, Oyes, Oyes) и торжественнымъ чтеніемъ прокламаціи посреди бунтовщиковъ или по возможности вблизи ихъ. Если бунтовщики по прошествіи часа не разойдутся, то они подлежатъ наказанію, которое назначено за измѣну (felony). То же самое наказаніе слѣдуетъ и за то, если бунтовщики препятствовали чтенію прокламаціи или прибѣгли прежде этого къ насиліямъ. Мировой судья вправѣ тогда потребовать подъ личной отвѣтственностію помощи отъ всякаго лица, а также отъ войска [3]).

3) Къ числу полицейскихъ (принудительныхъ) мѣръ, ограничивающихъ право на личную неприкосновенность, относится несомнѣннымъ образомъ и административная высылка и ссылка.

Объ этой мѣрѣ см. ниже въ отдѣлѣ, посвященномъ свободѣ передвиженій.

4) Къ нормальнымъ положеніямъ администраціи относитъ, наконецъ, установленіе надъ лицомъ полицейскаго надзора. Во Франціи, по закону 30 іюня 1874 г., установленіе надзора влечетъ за собою ограниченіе свободы передвиженія. Надзору можетъ быть подвергнуто только лицо, подвергшееся наказанію по суду. Если такое лицо въ теченіе 2-хъ недѣль, по освобожденіи изъ заключенія не выберетъ себѣ постояннаго мѣстожительства, такое мѣстожительство можетъ быть указано ему административною властью. Наиболѣе продолжительный срокъ надзора—20 л.; надзоръ устанавливается приговоромъ судебной власти.

Въ Англіи, равнымъ образомъ, полицейскій надзоръ можетъ быть установленъ исключительно надъ лицами, отбывшими уголовное наказаніе. Maximum его продолжительности—7 лѣтъ. Лица, подвергнутыя надзору, могутъ быть при-

---

1) Конет. ст. 36; правит. распоряженіе 17 августа 1835 г; законъ 20 марта 1837 г.

2) Riot-act 1 Geo. I.

3) Макса Зейделя, „Полиція безопасности“, пер. Шеймина стр. 22 и сл.

суждены къ тюремному заключенію по одному подозрѣнію въ противоправной дѣятельности.

Въ Германіи, по имперскому уголовному уложенію, полицейскій надзоръ надъ отбывшими наказаніе лицами, устанавливаемый на срокъ не свыше 5 лѣтъ, влечетъ за собою воспрещеніе пребыванія въ опредѣленныхъ мѣстахъ, допущеніе обысковъ въ ночное время, а для иностранцевъ—высылку изъ государства.

§ 5. *Продолженіе.* **В. Спеціальныя полномочія администраціи.**

Принужденіе, какъ спеціальная мѣра, осуществляется административною властью по отношенію къ опредѣленнымъ категоріямъ лицъ. Какъ примѣръ, можно привести обязательное освидѣтельствованіе проститутокъ. Сюда же относится обязательное оспоприививаніе, принудительная изолюція больныхъ карантинныя мѣры, и т. под.

§ 6. *Продолженіе.* **С Чрезвычайныя полномочія администраціи.**

Къ числу чрезвычайныхъ полномочій административной власти относятся мѣры, которыя принимаются ею въ виду чрезвычайныхъ условій общественной и государственной жизни (возстанія, безпорядки) для подавленія внутренняго и внѣшняго врага Съ этой цѣлью администраціи предоставляются чрезвычайно широкія полномочія. Необходимость этихъ мѣръ ясна: онѣ примѣняются въ исключительныхъ случаяхъ, когда нормальныхъ полномочій можетъ оказаться недостаточно. Но должны-ли быть эти чрезвычайныя полномочія предусмотрѣны и регламентированы закономъ? Нѣкоторые полагаютъ, что эти полномочія являются чрезмѣрнымъ вторженіемъ въ сферу личной свободы, и потому не должны быть санкціонированы закономъ. Не значитъ ли это, однако, закрывать глаза передъ дѣйствительностью. Нельзя думать, что при отсутствіи законодательнаго полномочія чрезвычайныя мѣры не будутъ осуществляться административною властью;что законъ, создавая осадное положеніе, создаетъ чрезвычайныя мѣры; онѣ все равно были бы принимаемы въ извѣстныхъ случаяхъ. Необходимо регламентировать ихъ, дабы полномочіямъ администраціи положенъ былъ извѣстный предѣлъ. Законодательная регламентація гарантируетъ личную свободу. Какъ бы чрезмѣрны ни были полномочія административной власти, лучше, чтобы они были предусмотрѣны въ законѣ, чѣмъ если бы администрація ничѣмъ не была связана. Поэтому слѣдуетъ признать законодательную регламентацію чрезвычайныхъ полномочій администраціи необходимой. Другое дѣло — каковы должны быть эти полномочія. Въ этомъ отношеніи опытъ западной Европы представляетъ очевидныя несовершенства, какъ и наше законодательство, заимствованное изъ Франціи. Впервые законъ, опредѣляющій полномочія администраціи въ исключительныхъ случаяхъ, изданъ во Франціи въ 1791 г. и имѣлъ въ виду исключительно отношенія, возникающія вслѣдствіе войны: именно потому админинстративную власть онъ передаетъ въ руки военной власти. Законъ 1791 г. установилъ 2 вида чрезвычайныхъ положеній état de guerre и état de siège. Оба положенія усиливаютъ административныя полномочія и передаютъ ихъ въ руки военныхъ властей. Этотъ законъ—прототипъ для всѣхъ остальныхъ законовъ. Прототипъ плохой, ибо тѣ требованія, которыя должны быть предъявляемы на случай военнаго нашествія, существенно отличны отъ требованій на случай внутреннихъ смутъ; возстановленіе порядка требуетъ однихъ

средствъ, а организація обороны — другихъ. Передача административной власти въ руки военнаго начальства въ первомъ случаѣ не можетъ быть мотивирована.

Во Франціи законъ 1791 г. измѣненъ въ 1848 г. État de siège распространено и на мирное время; создается état de siège politique или fictif. По закону 1848 г. военное начальство и въ мирное время пріобрѣтаетъ чрезвычайно широкія полномочія. Законъ 1848 г. измѣненъ закономъ 1878 г.; согласно этому закону осадное положеніе можетъ быть устанавливаемо лишь на опредѣленный срокъ; вводится оно законодательною властью; если необходимость введенія осаднаго положенія явится во время перерыва сессіи парламента, то президентъ вводитъ его собственною властью, но палаты имѣютъ право собраться въ теченіе 2 сутокъ безъ созыва и обсудить вопросъ о необходимости осаднаго положенія и въ случаѣ отрицательнаго рѣшенія могутъ его отмѣнить. Во время роспуска палатъ вообще объявленіе осаднаго положенія допускается только въ случаѣ войны; фиктивное осадное положеніе не можетъ быть установлено.

Германскій законъ объ осадномъ положеніи создался подъ вліяніемъ французскаго. Прусскій законъ 1851 г. повторяетъ французскій законъ 1848 г.: вся власть переходитъ въ руки военнаго начальства; ограничиваются права личной свободы, военное начальство получаетъ право обыска, выемокъ, высылки, запрещенія въѣзда, воспрещенія собраній и сходокъ, прекращенія періодическихъ изданій; нѣкоторыя преступленія могутъ предаваться для сужденія по законамъ военнаго времени военнымъ судамъ. Законъ этотъ послѣ образованія имперіи сталъ имперскимъ. Право введенія осаднаго положенія во всей имперіи или въ части ея принадлежитъ императору. Государи отдѣльныхъ германскихъ государствъ могутъ вводить осадное положеніе у себя.

Характеръ этихъ мѣръ не можетъ быть признанъ теоретически правильнымъ; онѣ не оправдываются условіями, ради которыхъ вводится чрезвычайное положеніе.

Лучшее доказательство — Англія. Она тоже знаетъ исключительныя полномочія административной власти. Но чрезвычайное положеніе Англіи ничего общаго не имѣетъ съ осаднымъ положеніемъ континентальныхъ государствъ. Выяснимъ существо важнѣйшаго института англійскаго конституціоннаго права *habeas corpus-act'*а 1679 г. — закона, гарантирующаго личную неприкосновенность и воспрещающаго лишеніе свободы, иначе какъ по суду. Его сущность заключается въ слѣдующемъ. Никто не можетъ быть арестованъ безъ письменнаго предписанія власти. Тюремщикъ долженъ требовать предъявленія письменнаго приказа о заарестованіи. Если, по мнѣнію арестованнаго лица, онъ лишенъ свободы безъ основанія, то онъ можетъ требовать защиты суда; того же могутъ требовать его родственники и даже всякое третье лицо. Всякое лицо съ этой цѣлью можетъ обратиться къ тюремщику съ требованіемъ выдачи копіи приказа. Съ этой копіей оно обращается въ судъ съ тѣмъ, чтобы судья выдалъ habeas corpus act.

Если судья изъ указа не убѣдится, что лицо задержано законно, и если онъ не усмотритъ, что лицо совершило убійство или государственное преступленіе, то онъ отдаетъ приказъ о немедленномъ представленіи арестованнаго въ судъ. Судья немедленно провѣряетъ основанія ареста. Если окажется, что приказъ законный, то задержанный возвращается въ тюрьму. Если окажется, что основанія недостаточны, то задержанный освобождается. Въ случаѣ убійства и государственнаго преступленія, лицо должно судиться въ ближайшую сессію и во всякомъ случаѣ не позже чѣмъ черезъ 6 мѣсяцевъ послѣ лишенія свободы. Если дѣло почему-либо не можетъ быть разсмотрѣно въ ближайшую сессію, то арестованный обязательно выпускается на свободу.

Чрезвычайныя мѣры, примѣняемыя въ исключительныхъ обстоятельствахъ въ Англіи, заключаются въ *пріостановкѣ* (а не въ отмѣнѣ) дѣйствія H.-C.-act'а. Hab.-corp.-act пріостанавливается или цѣликомъ, или по отношенію къ опредѣленнымъ категоріямъ преступленій. Пріостановка эта вовсе не даетъ администраціи такихъ полномочій, какъ въ другихъ государствахъ осадное положеніе. Административная власть пріобрѣтаетъ лишь одно право: задерживать лицъ, подозрѣваемыхъ въ извѣстныхъ преступленіяхъ, хотя бы противъ нихъ нельзя было вчинить уголовное преслѣдованіе. Такія лица, могутъ быть лишены свободы впредь до возобновленія дѣйствія H.-C.-act'а. Пріостановка H.-C.-act'а не освобождаетъ, однако, администрацію отъ отвѣтственности за незаконное задержаніе: когда срокъ пріостановки истечетъ, задержанный имѣетъ право предъявить искъ и требовать уголовнаго обвиненія чиновника, если онъ былъ незаконно лишенъ свободы. Въ Англіи всякій административный органъ такъ же отвѣчаетъ передъ судомъ за незаконное лишеніе свободы, какъ и частное лицо. И судъ, хотя бы дѣятельность органовъ администраціи относилась ко времени пріостановки H.-C.-act'а, долженъ разсмотрѣть дѣло.

Для того, чтобы освободить администрацію отъ отвѣтственности за лишеніе свободы, парламентъ по истеченіи срока пріостановки Habeas Corpus-acta издаетъ обыкновенно особый, — т. н. индемнитетный билль. Но этотъ билль можетъ и не быть изданъ. Если правительственная власть злоупотребляла своимъ правомъ, то парламентъ можетъ отказать въ изданіи индемнитетнаго билля, и тогда правительственная власть будетъ отвѣтствовать за незаконное лишеніе свободы.

Законодательство Англіи имѣетъ въ разсматриваемомъ отношеніи огромное преимущество передъ западно-европейскими государствами. Осадное положеніе въ западно-европейскихъ государствахъ значительно превышаетъ мѣру практической необходимости.

В. Русское законодательство.

§ 7. ***Распорядительная власть.*** [1]

Распорядительная власть (Verfügungsrecht) принадлежитъ всѣмъ безъ исключенія органамъ административной власти, въ предѣлахъ компетенціи каждаго изъ нихъ.

Наоборотъ, право изданія обязательныхъ постановленій (Verordnungsrecht)

[1] Коркуновъ, Указъ и Законъ; его же Русское Госуд. Право.

принадлежитъ лишь тѣмъ органамъ, коимъ—по общей, или специальной делегаціи—оно предоставлено закономъ.

Къ числу такихъ органовъ относятся:

1) *Министры.* Общихъ опредѣленій объема и границъ разсматриваемаго права министровъ въ нашемъ законодательствѣ не существуетъ.

Правомъ изданія обязательныхъ постановленій министры пользуются на основаніи *спеціальныхъ* делегацій законодателя.

Число такихъ делегацій весьма значительно. Такъ, министру внутреннихъ дѣлъ предоставлено право изданія обязательныхъ постановленій по почтовой части, (т. XII Св. Зак. уст. почт. ст. 190 прим. 2), по телеграфной (ib. уст. телегр. ст. 7. прим.), установленіе аптекарской таксы (т. XIII Св. Зак. уст. врач. ст. 550), возложеніе на домохозяевъ обязанности заявки полиціи о прибывающихъ въ домъ и выбывающихъ изъ него (т. XIV св. зак. уст. пасп. ст. 199), установленіе порядка прогона и провода гуртовъ крупнаго рогатаго скота (уст. врач. ст. 1264), установленіе временныхъ правилъ о веденіи метрическихъ записей браковъ, рожденія и смерти баптистовъ (Собр. Узак. 1879 г. № 112, ст. 716) и др.

Министру путей сообщенія предоставлено право установлять обязательныя правила о судоходствѣ по внутреннимъ водянымъ сообщеніямъ (т. XII, ч. 1 Св. Зак. уст. пут. сообщ. ст. 86, прим. 3), о сплавѣ лѣса и дровъ (тамъ-же, ст. 89, пр. 2), о держаніи огней на судахъ (тамъ-же, ст. 89, пр. 3), объ употребленіи на судахъ освѣтительныхъ матеріаловъ безопасныхъ въ пожарномъ отношеніи (пр. 6), о таксѣ сборовъ за пользованіе пловучими мостами и перевозами (тамъ-же, ст. 843) и мн. др.

Весьма широкое право изданія обязательныхъ постановленій предоставлено министру финансовъ. Обязательными постановленіями опредѣляется распредѣленіе мѣстностей на разряды по размѣру платежей налоговъ, районъ взиманія сборовъ, кругъ предметовъ, подлежащихъ оплатѣ налогами и т. д. (см. т. V св. зак.).

Право изданія обязательныхъ постановленій предоставляется и другимъ министрамъ,—напр., министру земледѣлія и государственныхъ имуществъ объ употребленіи взрывчатыхъ веществъ при горныхъ работахъ (т. VII Св. Зак. уст. горн. ст. 37 прим.) и др.

2) *Губернаторы.* Правила объ изданіи губернаторами обязательныхъ постановленій изложены въ ст.ст. 421—428 общ. учр. губ., т. II ч. 1, Св. Зак.

Согласно этимъ правиламъ, губернаторамъ предоставлено издавать, въ предѣлахъ ихъ вѣдомства, постановленія, въ видахъ правильнаго и успѣшнаго исполненія, сообразно съ мѣстными условіями, узаконеній объ общественномъ благочиніи, порядкѣ и безопасности. Постановленія эти не должны противорѣчить дѣйствующимъ законамъ, а также постановленіямъ высшихъ правительственныхъ лицъ и учрежденій. Обязательныя постановленія, издаваемыя губернаторами, троекратно публикуются въ мѣстныхъ вѣдомостяхъ и, сверхъ того,

выставляются въ теченіе мѣсяца на площадяхъ и улицахъ, а также въ полицейскихъ управленіяхъ и волостныхъ нравленіяхъ. О своихъ постановленіяхъ губернаторы должны немедленно сообщать министру внутреннихъ дѣлъ, который имѣетъ право, какъ по жалобамъ частныхъ лицъ, такъ и по непосредственному усмотрѣнію, сдѣлать распоряженіе объ ихъ измѣненіи, дополненіи или отмѣнѣ. Дополненіе, измѣненіе или отмѣна постановленій самими губернаторами производится въ томъ-же порядкѣ, какъ и ихъ изданіе.

При изданіи обязательныхъ постановленій роль *содѣйствующихъ губернатору* органовъ могутъ играть учрежденія земскаго и городского самоуправленія.—

Необходимо замѣтить, что до изданія Положенія о земскихъ учрежденіяхъ 1890 г. и городового — 1892 г., земства и города имѣли самостоятельное право изданія по точно опредѣленнымъ въ законѣ вопросамъ, обязательныхъ постановленій.—

По городовому положенію 1870 г., думамъ предоставлялось изданіе обязательныхъ постановленій по предметамъ строительной полиціи и устройства путей сообщенія, по опредѣленію мѣръ предосторожности противъ пожаровъ, по предметамъ санитарной полиціи и, наконецъ, по обезпеченію мирнаго порядка. Проекты обязательныхъ постановленій представлялись административной власти, и, въ случаѣ отсутствія съ ея стороны возраженій, утверждались думой и затѣмъ губернаторомъ распубликовывались во всеобщее свѣдѣніе.

Что касается земства, то Положеніе 1864 г. не надѣляетъ его вовсе правомъ изданія обязательныхъ постановленій. Это право предоставляется ему позднѣйшими новеллами,—и притомъ въ формѣ спеціальныхъ делегацій. Такъ, закономъ 16 іюня 1873 г. губернскимъ земскимъ собраніямъ предоставлено право изданія обязательныхъ постановленій о мѣрахъ предосторожности отъ пожаровъ; закономъ 3 іюня 1879 г.—о мѣрахъ противъ чумы рогатаго скота. Положеніемъ Комитета Министровъ 9 марта 1879 г., въ видѣ временной мѣры, *уѣзднымъ* земствамъ предоставлено право изданія обязательныхъ постановленій о мѣрахъ къ предупрежденію и прекращенію повальныхъ и заразительныхъ болѣзней, а именно: 1) о порядкѣ содержанія въ чистотѣ площадей, улицъ, дорогъ etc.; 2) о чисткѣ дворовъ; 3) о санитарномъ и гигіеническомъ устройствѣ и содержаніи боенъ, фабрикъ и заводовъ и промышленныхъ заведеній; 4) о мѣрахъ предосторожности противъ порчи воды; 5) о санитарныхъ условіяхъ продажи и изготовленія мѣстныхъ припасовъ и напитковъ; 6) объ уборкѣ или истребленіи палыхъ животныхъ и 7) о мѣрахъ предупрежденія и прекращенія заразительныхъ, повальныхъ и мѣстныхъ болѣзней. Порядокъ утвержденія обязательныхъ постановленій былъ установленъ различный для губернскихъ и уѣздныхъ земствъ.

Составленные губернскимъ земскимъ собраніемъ проекты постановленій должны были сообщаться на заключеніе губернатору, который, въ свою очередь, долженъ былъ довести до свѣдѣнія губ. собранія о встрѣченныхъ имъ сомнѣніяхъ. Разно-

гласія между собраніемъ и губернаторомъ рѣшались Правит. Сенатомъ. Наоборотъ, проекты постановленій *уѣздныхъ* земствъ, противъ которыхъ имѣлись возраженія у губернатора, представлялись имъ на разрѣшенье особому совѣщанію смѣшаннаго характера, состоявшему, подъ его личнымъ предсѣдательствомъ, изъ чиновъ мѣстной администраціи и представителей губ. земства. Въ случаѣ несогласія губернатора съ постановленіемъ совѣщанія, дѣло представлялось на разрѣшеніе министра вн. дѣлъ.

По дѣйствующимъ въ настоящее время Положенію о земск. учр. 1890 г. и Городовому Положенію 1892 г. земскія собранія и городскія думы утрачиваютъ право самостоятельнаго изданія обязат. постановленій; они лишь *участвуютъ* въ изданіи постановленій губернаторомъ.

Въ настоящее время составленные собраніями проекты постановленій сообщаются губернатору, который, если не встрѣтитъ препятствій къ ихъ утвержденію, издаетъ ихъ тѣмъ же порядкомъ, какъ собственныя свои распоряженія; въ противномъ случаѣ, онъ передаетъ дѣло на разсмотрѣніе губ. по земск. и город. дѣламъ присутствія, а въ случаѣ несогласія губернатора съ мнѣніемъ большинства присутствія, дѣло препровождается на окончательное разрѣшенія министра внутреннихъ дѣлъ.—

Кругъ предметовъ, по которымъ могутъ быть издаваемы обязат. постановленія при участіи земскихъ и городскихъ собраній остался въ общемъ неизмѣннымъ; по положенію о земскихъ учрежд. 1890 г., обязат. постановленія всегда и по всѣмъ вопросамъ составляются губернскими, а не уѣздными, з. собраніями.

3) Правомъ изданія обязательныхъ постановленій, кромѣ губернаторовъ, пользуются и нѣкоторыя изъ мѣстныхъ присутствій, состоящія подъ его предсѣдательствомъ, — разумѣется, въ предѣлахъ вѣдомства каждаго изъ нихъ. Такъ, это право принадлежитъ портовымъ присутствіямъ, губ. по фабричнымъ дѣламъ присутствіямъ, ярмарочнымъ комитетамъ и др.

Въ тѣсной связи съ вопросомъ о правѣ изданія обяз. постановленій стоитъ вопросъ объ установленіи карательной санкціи на случай ихъ нарушенія. *Въ принципѣ*, по нашему праву, карательная санкція устанавливается *закономъ*, а не обязательнымъ постановленіемъ. Такъ, согласно 29 ст. уст. о наказ., за неисполненіе законныхъ требованій или постановленій правительственныхъ и полицейскихъ властей, а равно земскихъ и общественныхъ учрежденій, когда симъ уставомъ не опредѣлено за то иного наказанія, виновные подвергаются денежному взысканію не свыше пятидесяти рублей.

Тѣмъ не менѣе, въ отдѣльныхъ случаяхъ органы административной власти пользуются правомъ сопровождать издаваемыя ими обязательныя постановленія карательною санкціей, устанавливаемой *ad hoc*. Законъ ограничивается только опредѣленіемъ maximum'а карательной мѣры.—Такъ, право установленія санкціи принадлежитъ губернаторамъ и генералъ-губернаторамъ при дѣйствіи положеній объ усиленной и чрезвычайной охранѣ (см. ниже).

Въ нѣкоторыхъ случаяхъ такое-же право предоставляется закономъ министрамъ, какъ, напримѣръ, министру государственныхъ имуществъ при изданіи правилъ объ употребленіи взрывчатыхъ составовъ при горныхъ работахъ [1]).

§ 8. Карательная власть. (право наложенія адм. взысканій.

По дѣйствующему праву, карательная власть сосредоточена у насъ въ Россіи въ рукахъ суда. Со времени изданія закона 12 іюля 1889 г., судебныя функціи осуществляются въ значительномъ объемѣ административными органами. Къ земскимъ начальникамъ, ихъ съѣздамъ и губ. присутствіямъ перешли, въ нѣсколько урѣзанномъ видѣ, судебныя функціи мировыхъ судей, съѣздовъ мировыхъ судей и кассаціоннаго сената по мировой юстиціи.

Осуществляя судебныя функціи, названные административные органы дѣйствуютъ въ качествѣ *судебной власти* [2]).

Намъ предстоитъ разсмотрѣть вопросъ о правѣ наложенія *административныхъ* (а не судебныхъ) взысканій, — взысканій за неисполненіе обязательныхъ постановленій и распоряженій административной власти.

По общему правилу, наше законодательство, подобно французскому, не признаетъ за администраціей права наложенія административныхъ взысканій. Неисполненіе законныхъ требованій и постановленій правительственныхъ и полицейскихъ властей влечетъ за собою судебную отвѣтственность виновныхъ. Случаи неисполненія наиболѣе типическихъ и важныхъ распоряженій и требованій административной власти индивидуализируются закономъ и облагаются особо опредѣленными взысканіями [3]). Всѣ остальные случаи караются по 29 ст. уст. о наказ., имѣющей общій, бланкетный характеръ.

Наказаніе по этой статьѣ налагается судомъ и при этомъ, по разъясненіямъ Прав. Сената, *не за нарушеніе закона*, а именно, за неисполненіе основанныхъ на законѣ административныхъ требованій и постановленій.

Изъ указаннаго выше общаго правила, установленнаго ст. 29 Уст. о наказ., нашъ законъ допускаетъ, однако, множество исключеній. Такъ, нѣкоторымъ полицейскимъ органамъ нашъ законъ предоставляетъ право наложенія администра-

---

1) Уст. Горн. ст. 37, прим.

2) Административной власти вмѣсто судебной предоставлено, равнымъ образомъ, право наложенія взысканія за нарушеніе нѣкоторыхъ уставовъ казеннаго управленія (таможеннаго, почтоваго, о частной золотопромышленности и др.), а также уставовъ и постановленій, касающихся благоустройства и благочинія (уставовъ врачебнаго, карантиннаго, правило надзорѣ надъ фабрично-заводскою и горною промышленностью и др.) Срв. ст. ст. 1124 Уст. уч. судопр. и прилож. къ ней, 1214 того же устава и прилож. къ ней.

3) Срв. ст. 44, 66, 69 и мн. др. Уст. о наказ.

тивныхъ взысканій, являющихся, именно, средствомъ понужденія къ исполненію собственныхъ ихъ распоряженій и требованій.

Такое право принадлежитъ:

a) *Сельскимъ старостамъ и волостнымъ старшинамъ.* За маловажные проступки означенныя лица подвергаютъ виновныхъ: назначенію на общественныя работы до *двухъ* дней, или денежному взысканію до *одного* рубля, или аресту не болѣе *двухъ* дней [1]).

b) *Земскому начальнику.* Согласно ст. 61 Пол. о земск. уч. нач. въ случаѣ неисполненія законныхъ распоряженій и требованій земскаго начальника лицами, подвѣдомственными крестьянскому общественному управленію, онъ имѣетъ право подвергать виновнаго, *безъ всякаго формальнаго производства*, аресту не свыше *трехъ* дней или денежному взысканію не свыше *шести* руб.

c) Карательная власть, въ значительномъ объемѣ, принадлежитъ административной власти въ отношеніи вредныхъ для общественнаго спокойствія лицъ, состоящихъ подъ полицейскимъ надзоромъ на основаніи закона 1882 г. [2]). За неисполненіе касающихся ихъ правилъ, они могутъ быть подвергнуты аресту при полиціи: мѣстнымъ полицейскимъ начальствомъ — до трехъ сутокъ, мѣстнымъ губернаторомъ — до 7 дней, министромъ внутреннихъ дѣлъ — до одного мѣсяца, при чемъ, въ послѣднемъ случаѣ, арестъ можетъ быть назначенъ при тюрьмѣ.

d) Наконецъ, весьма значительныя карательныя полномочія предоставлены администраціи по положеніямъ объ усиленной и чрезвычайной охранѣ и военному положенію. Они будутъ разсмотрѣны ниже въ связи съ другими чрезвычайными полномочіями, предоставляемыми означенными положеніями административной власти.

§ 9. *Принудительная власть.*

А. Нормальныя полномочія административной власти.

Нормальныя полномочія полиціи, предѣлы власти административныхъ органовъ, очерчены въ нашемъ законодательствѣ въ высшей степени неопредѣленно.

По справедливому замѣчанію комиссіи Статсъ-Секретаря Каханова, собственно полицейское законодательство заключается, главнымъ образомъ, въ наказѣ 1837 г. и въ уставѣ о предупрежденіи и пресѣченіи преступленій. Законодательство это примыкаетъ непосредственно къ законодательству прошлаго столѣтія, которое держалось *патріархальныхъ* воззрѣній на отношеніе власти къ гражданамъ и не особенно заботилось объ юридической опредѣленности постановленій. Между тѣмъ быстрое развитіе общественной жизни Россіи съ конца 40-хъ годовъ дѣлало такую неопредѣленность съ каждымъ годомъ все болѣе и болѣе ощутительной, а предпринимавшіяся попытки къ уничтоженію ея не достигли своей цѣли. Правомочія полиціи указаны въ Наказѣ Полиціи (Общее учр. губ., Св. зак. т. II) и въ Уставѣ о пред. и пресѣч. прест. (Св. зак. т. XIV изд. 1890 г.).

---

[1]) Ст. ст. 64 и 86 Общ. Полож. (Особ. прил. къ т. IX Св. Зак. изд. 1876 г.)

[2]) См. ниже стр.

Законъ говоритъ о „принятіи полиціей всѣхъ зависящихъ отъ нея мѣръ“, о „пресѣкновеніи въ самомъ началѣ всякой новизны, законамъ противной“, „о смиреніи нарушителя покоя по мѣрѣ данной ей власти“, о „приведеніи всякаго, несмотря на лицо, къ исполненію предписаннаго закономъ“ и т. п. — не опредѣляя сколько нибудь точнымъ образомъ, въ какихъ случаяхъ, какими органами и какія, именно, мѣры могутъ и должны быть принимаемы съ принудительною цѣлью.

Изъ постановленій, разсѣянныхъ по разнымъ мѣстамъ въ указанныхъ частяхъ Свода Законовъ, можно заключить, что главнѣйшія формы проявленія принудительной власти заключаются въ слѣдующемъ:

а) *Право полицейскаго ареста*. Необходимо различать право полицейскаго ареста отъ права ареста, какъ наказанія, налагаемаго вмѣсто суда полицейскою властью. Полицейскій арестъ, прежде всего, мѣра предупрежденія. Для примѣненія его вовсе не нужно наличности правонарушенія (напр., арестъ пьянаго, сумасшедшаго и т. п.).

б) Другая форма осуществленія принудительной власти — *полицейскій надзоръ*. Формы полицейскаго надзора по нашему законодательству весьма разнообразны. Нашему разсмотрѣнію не подлежатъ случаи полицейскаго надзора по приговорамъ судебныхъ мѣръ и по постановленіямъ судебныхъ слѣдователей. О надзорѣ, какъ полицейской мѣрѣ предупрежденія, говоритъ ст. 1 прим., уст. пред. прес. прест. Законъ не опредѣляетъ ближайшимъ образомъ, въ какихъ случаяхъ онъ примѣняется и въ чемъ онъ состоитъ [1]). Еще болѣе неопредѣленна особая форма полицейскаго надзора, — такъ наз., негласный надзоръ. Особенно важное значеніе имѣетъ *надзоръ надъ политически неблагонадежными*, или, по терминологіи законодателя, надъ вредными для общественнаго спокойствія *лицами*, установленный 2 прилож. къ 1 ст. Уст. пред. прес. прест. (Законъ 1882 г.). Здѣсь сказано, между прочимъ, что „эти правила не примѣняются“ къ другимъ формамъ полицейскаго надзора.

Надзоръ, о которомъ идетъ рѣчь, учреждается „Особымъ совѣщаніемъ“, которое образовано при Министерствѣ Внутреннихъ дѣлъ подъ предсѣдательствомъ его товарища (шефа жандармовъ), изъ 2 членовъ отъ Министерства Внутреннихъ дѣлъ и 2 отъ Министерства Юстиціи. Срокъ надзора не болѣе 5 лѣтъ. Надзоръ учреждается либо какъ спеціальная мѣра, либо какъ дополнительная къ административной высылкѣ; онъ влечетъ за собою очень серьезныя послѣдствія.

Прежде всего, лицо ограничивается въ правѣ передвиженія. Для отлучки въ предѣлахъ уѣзда требуется разрѣшеніе мѣстнаго полицейскаго начальства, въ предѣлахъ губерніи—губернатора, въ предѣлахъ Россіи—министра внутреннихъ дѣлъ.

Отъ лица отбирается паспортъ и выдается особое свидѣтельство на проживаніе въ назначенной ему для того мѣстности.

---

[1]) Срв. ст. 235 уст. пред. прес. прест.

Другое ограниченіе — въ правѣ занятія свободными профессіями. Почти всѣ свободныя профессіи поднадзорному воспрещены — а именно: служба въ общественныхъ и государственныхъ учрежденіяхъ, занятія педагогической, адвокатской, врачебной дѣятельностью (послѣдняя, впрочемъ, допускается съ разрѣшенія губернатора), чтеніе публичныхъ лекцій, участіе въ публичныхъ засѣданіяхъ ученыхъ обществъ и въ сценическихъ представленіяхъ и вообще всякаго рода публичная дѣятельность.

Поднадзорнымъ лицамъ воспрещается содержаніе типографій, литографій, фотографій, библіотекъ для чтенія и служба при нихъ; торговля книгами и всѣми принадлежностями и произведеніями тисненія; содержаніе трактирныхъ и питейныхъ заведеній; какое бы то ни было участіе въ частныхъ обществахъ и компаніяхъ и т. д.

Далѣе, лицо, состоящее подъ надзоромъ, теряетъ право на неприкосновенность своего жилища: полиція можетъ во всякое время къ нему входить и производить обыски и выемки. Поднадзорный обязанъ являться въ полицію по первому ея требованію.

Министру внутреннихъ дѣлъ предоставляется въ каждомъ отдѣльномъ случаѣ воспрещать поднадзорному полученіе и отправку его частной почтовой или телеграфной корреспонденціи безъ предварительнаго ея просмотра жандармскою или полицейскою властью.

За нарушеніе всѣхъ этихъ правилъ поднадзорные подлежатъ административнымъ взысканіямъ. Вмѣстѣ съ тѣмъ законъ предоставляетъ имъ право въ случаѣ бѣдности на денежную помощь государства.

в) Слѣдующая форма принужденія — *право высылки и ссылки.*

Главнымъ образомъ, ссылка практикуется по отношенію къ политически неблагонадежнымъ лицамъ. Установлена она закономъ 1881 г., помѣщеннымъ въ прил. 1 къ ст. 1 Уст. о пред. пресѣч. прест. (отд. V). Представленія подлежащихъ властей о высылкѣ неблагонадежныхъ лицъ разсматриваются совѣщаніемъ при Министерствѣ Внутреннихъ дѣлъ (см. выше), при чемъ устанавливается срокъ высылки отъ 1 года до 5 лѣтъ. Высланные подлежатъ полицейскому надзору.

Другой видъ административной высылки — высылка безпаспортныхъ въ тѣхъ случаяхъ, когда лицо не запаслось паспортомъ въ теченіе отсрочки и не выбыло въ теченіе 7 дней послѣ льготнаго срока. Въ Петербургѣ дѣйствуютъ особыя правила (прил. къ ст. 28 уст. о пасп.), сущность которыхъ заключается въ слѣдующемъ:

При обнаруженіи лица, живущаго въ Петербургѣ безъ паспорта, или съ просроченнымъ паспортомъ, — полиція производитъ дознаніе объ образѣ его жизни, занятіяхъ и поведеніи. Вопросъ объ отсрочкѣ подлежитъ обсужденію особаго Присутствія при Градоначальникѣ. Это присутствіе обсуждаетъ поведеніе и благонадежность лица, и, если поведеніе окажется предосудительнымъ, то лицо высылается безъ льготныхъ 6 мѣсяцевъ.

Далѣе высылка примѣняется въ мѣстахъ, на которыя распространено поло-

женіе объ усиленной и чрезвычайной охранѣ. Положеніе объ усиленной охранѣ предоставляетъ генералъ-губернаторамъ и губернаторамъ право воспрещать пребываніе въ означенныхъ мѣстахъ отдѣльнымъ лицамъ; *высылка въ опредѣленную мѣстность* или, точнѣе, административная ссылка и при дѣйствіи положенія объ усиленной или чрезвычайной охранѣ производится указаннымъ выше порядкомъ.

Уставъ о пред. и пресѣч. прест. предусматриваетъ случаи высылки за развратное поведеніе (172 и 179 ст.).

Наконецъ, допускается административная высылка по приговору сельскихъ обществъ объ исключеніи изъ ихъ среды лицъ порочнаго поведенія. До закона объ отмѣнѣ ссылки 1900 г. право исключенія изъ своей среды порочныхъ членовъ принадлежало и мѣщанскимъ обществамъ, кромѣ того, сельскія и мѣщанскія общества имѣли теперь отмѣненное право *не принятія* въ свою среду лицъ, отбывшихъ уголовное наказаніе. Такое непріятіе влекло за собою для означенныхъ лицъ административную ссылку.

г) Слѣдующая форма принужденія: 1) употребленіе оружія полицейскими и жандармскими чинами и 2) призывъ войскъ.

Употребленіе оружія предусмотрѣно прилож. къ 688 ст. Общ. учр. губ. т. II Св. Зак. — законъ 1879 г. Предусматривается двоякая форма: α) употребленіе оружія каждымъ въ отдѣльности и β) командой. Относительно употребленія оружія отдѣльными чинами законъ точно указываетъ, въ какихъ случаяхъ оно допускается: когда произведено нападеніе на третье лицо или на самого полицейскаго чина, когда нужно задержать арестанта, совершившаго побѣгъ, или преступника, сопротивляющагося задержанію. Относительно употребленія оружія командой тоже указаны условія: можно дѣйствовать оружіемъ не раньше, какъ это будетъ потребовано полицейскою властью, распоряжающейся на мѣстѣ безпорядковъ, и по троекратномъ заявленіи съ предупрежденіемъ о дѣйствіи оружіемъ. Этого заявленія не требуется въ крайнихъ случаяхъ.

Правила о призывѣ войскъ помѣщены въ прил. къ 316 ст. (прим.) того же Общ. учр. губ. Случаи, когда призывъ допускается, точно указаны: нарядъ во время народныхъ собраній, для сопровожденія казеннаго имущества и арестантовъ, для содѣйствія суду, для тушенія пожара, для поимки дезертировъ, бѣглыхъ, разбойниковъ и — самое важное — для подавленія безпорядковъ и народныхъ волненій.

Право призыва войскъ предоставляется генералъ-губернаторамъ, губернаторамъ, ревизующему губернію сенатору, исправнику и полиціймейстеру (послѣднимъ двумъ съ разрѣшенія губернатора, но въ крайнихъ случаяхъ и самостоятельно). Обращаясь съ требованіемъ войска, необходимо указать цѣль, для которой они требуются, и размѣръ требуемыхъ силъ. Требованіе должно быть письменное, въ исключительныхъ случаяхъ можетъ быть и устнымъ: въ такомъ случаѣ посланный остается при части войскъ. Отношеніе гражданскаго начальства къ военному точно опредѣляется въ законѣ. Военная сила приступаетъ къ дѣйствію не иначе

какъ по требованію гражданскаго начальства, для нея обязательному. Но разъ **приступлено** къ дѣйствію,—руководство гражданской власти исключается. Прекращеніе дѣйствія опредѣляется усмотрѣніемъ военнаго начальства. Къ дѣйствію можетъ быть приступлено лишь послѣ троекратнаго сигнала, кромѣ случаевъ крайней необходимости.

§ 10. *Продолженіе.* **В. Мѣры спеціальнаго воздѣйствія**

О спеціальныхъ мѣрахъ принужденія см. ниже въ отдѣлахъ о проституціи, санитарной полиціи и др.

§ 11. *Продолженіе.* **С. Чрезвычайныя полномочія администраціи.**

Послѣ разсмотрѣнія нормальныхъ полномочій полицейской власти перейдемъ *къ чрезвычайнымъ.*

Наше законодательство предусматриваетъ 3 формы чрезвычайныхъ полномочій: 1) положеніе объ усиленной охранѣ, 2) о чрезвычайной и 3) военное положеніе.

Положеніе объ усиленной и чрезвычайной охранѣ введено закономъ 1881 г. и помѣщено въ прил. 1 къ ст. 1 уст. пред. пресѣч. прест. XIV т. Св. З. Военное положеніе — закономъ 1892 г. и помѣщено въ прил. къ ст. 23 Общ. учр. губ. т. II Св. З.

Усиленная охрана вводится распоряженіемъ министра вн. дѣлъ, а въ мѣстностяхъ, подчиненныхъ генералъ - губернаторамъ, и сими послѣдними съ утвержденія министра, на срокъ не болѣе 1 г.; если бы оказалось необходимымъ ее продлить,—то Высочайше утвержденнымъ Положеніемъ Комитета Министровъ. При объявленіи положенія усиленной охраны, министръ внутреннихъ дѣлъ немедленно доноситъ Правит. Сенату для распубликованія и вмѣстѣ съ тѣмъ представляетъ о принятой мѣрѣ и о поводахъ къ ней на Высочайшее благоусмотрѣніе чрезъ Комитетъ Министровъ. Положеніе о чрезвычайной охранѣ вводится Высочайше утвержденнымъ Положеніемъ комитета министровъ на срокъ не болѣе $^1/_2$ года. Положенія усиленной и чрезвычайной охраны прекращаются тѣмъ же порядкомъ, какимъ были установлены.

Положеніе усиленной охраны значительно усиливаетъ нормальныя полномочія администраціи. Сущность его заключается въ слѣдующемъ. Генералъ-губернаторы, а гдѣ ихъ нѣтъ, губернаторы пріобрѣтаютъ право издавать обязательныя постановленія, касающіяся общественнаго порядка и госуд. безопасности, при чемъ нарушенія ихъ облагаются весьма значительными административными взысканіями до 3 м. ареста и до 500 руб. штрафа. Разрѣшеніе дѣлъ о нарушеніи обязат. постановленій генералъ-губернаторовъ можетъ быть поручено губернаторамъ, градоначальникамъ и оберъ-полиціймейстеру. Генералъ-губернаторамъ, градоначальникамъ и губернаторамъ предоставляется также: воспрещать народныя общественныя и даже частныя собранія, закрывать всякія вообще торговыя и промышленныя заведенія, высылать лицъ подозрительныхъ, присутствіе которыхъ въ данной мѣстности нежелательно. Отъ генералъ-губернаторовъ, а въ мѣстностяхъ, имъ не подчиненныхъ, отъ министра внутреннихъ дѣлъ зависитъ передавать отдѣльныя дѣла на разсмотрѣніе военному суду, для сужденія ихъ по законамъ военнаго времени съ отступленіемъ

отъ правилъ, установленныхъ Уст. Угол. Судопр. Дѣла могутъ разсматриваться при закрытыхъ дверяхъ; при этомъ, съ разрѣшенія предсѣдателя, въ засѣданіе могутъ быть допускаемы должностныя лица административнаго вѣдомства, служебныя обязанности коихъ представляютъ надлежащее къ тому основаніе. По ходатайству подсудимыхъ и потерпѣвшихъ могутъ быть допущены въ залу засѣданія только ихъ супруги и родственники по прямой, восходящей или нисходящей линіи, не болѣе, однако же, одного лица со стороны каждаго изъ подсудимыхъ или потерпѣвшихъ. При разсмотрѣніи и рѣшеніи дѣла военными судами, лицамъ виновнымъ въ вооруженномъ сопротивленіи властямъ, сопровождающемся убійствомъ или покушеніемъ на него, а также въ нанесеніи ранъ, тяжкихъ побоевъ или поджоговъ опредѣляется смертная казнь.

Губернаторамъ предоставлено право удалять отъ должностей всѣхъ вообще чиновниковъ, кромѣ, однако, мировыхъ судей и лицъ служащихъ въ земскихъ и городскихъ учрежденіяхъ по выборамъ. Мѣстнымъ начальникамъ, полицій а также начальникамъ жандармскихъ управленій и ихъ помощникамъ предоставляется право дѣлать распоряженія о предварительномъ задержаніи, не болѣе, однако, 2-хъ недѣль, всѣхъ лицъ, внушающихъ основательныя подозрѣнія въ прикосновенности къ политическимъ преступленіямъ, а также о производствѣ во всякое время и повсемѣстно обысковъ и о наложеніи ареста на имущество заподозрѣннаго лица.

При *чрезвычайной охранѣ* административной власти предоставляются тѣ же права, но усиливаются еще рядомъ новыхъ. Объявленіе мѣстности въ положеніи чрезвычайной охраны влечетъ за собою назначеніе Высочайшей властью Главноначальствующаго, или предоставленіе правъ Главноначальствующихъ Генералъ-губернаторамъ.

Усиливается карательная санкція обязательныхъ постановленій. Главноначальствующими могутъ быть налагаемы административныя взысканія до 3 мѣсяцевъ тюрьмы и 3 тыс. штрафа; имъ предоставляется право производить секвестръ недвижимаго и налагать арестъ на движимое имущество, пріостанавливать періодическія изданія, закрывать учебн. заведенія на срокъ до 1 мѣсяца, устранять отъ должности на время чрезвычайной охраны чиновниковъ всѣхъ вѣдомствъ, не исключая лицъ, служащихъ по выборамъ; назначать особыхъ должностныхъ лицъ и ввѣрять имъ власть не только гражданскую, но и военную въ предѣлахъ извѣстнаго района, учреждать особыя военно-полицейскія команды, предавать военному суду для сужденія по законамъ военнаго времени опредѣленныя *категоріи* дѣлъ.

Положеніе военное въ отличіе отъ другихъ вводится исключительно въ случаѣ войны, по поводу военныхъ дѣйствій. Если оно вводится одновременно съ мобилизаціей, то—Именнымъ указомъ Государя; если послѣ мобилизаціи, то распоряженіемъ главнокомандующаго. Административныя функціи генералъ-губернатора, губернатора, градоначальника—тѣ же, что и при чрезвычайной охранѣ. Отличіе военнаго положенія отъ чрезвычайной охраны въ томъ, что при его

дѣйствіи пріобрѣтаетъ особыя права главнокомандующій. Они весьма значительны: главнокомандующій вправѣ задерживать лицъ, которыя могутъ оказаться необходимыми для военныхъ дѣйствій; производить реквизиціи, уничтожать частную собственность (съ выдачей особаго вознагражденія), если это необходимо для надобностей войны. Далѣе военное положеніе вызываетъ безусловное подчиненіе гражданской власти—военной. Главнокомандующій можетъ отмѣнить всякое распоряженіе генералъ-губернатора.

Глава III. Регламентація передвиженія [1]. *А. Теоретическій очеркъ.* **§ 1. Общія замѣчанія.**

Полицейское государство не признавало за подданными право перемѣны мѣстожительства. Каждая такая перемѣна требовала предварительнаго разрѣшенія власти.

Декларація правъ впервые провозгласила принципъ свободы передвиженій; свободная перемѣна мѣстожительства объявляется однимъ изъ неотъемлемыхъ правъ человѣка и гражданина.

Измѣнившіяся условія общественно-экономической и культурной жизни сдѣлали невозможными прежнія стѣсненія свободы передвиженій.

Свобода передвиженій является однимъ изъ необходимыхъ элементовъ экономической свободы вообще (свободы занятій, промысловъ и т. п.). Развитіе крупнаго производства, городской жизни, обширныхъ рынковъ сбыта увеличиваетъ число путешественниковъ, учащенность путешествій.

Такимъ-же образомъ дѣйствуетъ матеріальное и духовное сближеніе отдѣльныхъ частей одного и того же государства и различныхъ государствъ друга съ другомъ.

Не отвлеченный, естественно-правовой принципъ абсолютнаго права индивида на свободу передвиженій, а именно соціальная необходимость этой свободы приводитъ къ тому, что прежнія ограниченія и стѣсненія постепенно смягчаются и даже вовсе исчезаютъ.

Современное государство признаетъ, въ принципѣ, право индивида на перемѣну мѣстожительства, но право это, какъ всѣ субъективныя публичныя права, имѣетъ характеръ относительный, а не абсолютный; оно опредѣляется положительнымъ закономъ, а не деклараціей естественныхъ—т. е. абсолютныхъ, неизмѣнныхъ и неотъемлемыхъ правъ.

Признавая свободу передвиженій, государство опредѣляетъ ея границы, подчиняетъ ее своему надзору и контролю.

Регламентація передвиженія необходима, прежде всего, въ интересахъ *безопасности* государства: пришлый элементъ наиболѣе опасенъ въ криминальномъ отношеніи. У чужого человѣка на мѣстѣ временнаго его пребыванія нѣтъ прочныхъ общественныхъ связей; онъ не стоитъ подъ контролемъ своей общественной

---

[1]) *Ad. Wagner* Grundlage der politischen Oekonomie 1. 1. *Arthur Freiherr von Ficks* Bevölkerungslehre und Bevölkerungspolitik; *Lorenz v. Stein* Handbuch der Verwaltungslehre 3 изд. т. II; *Loening* Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrecht.

группы. Отсюда необходимость усиленнаго надзора со стороны административной власти.

Надзоръ надъ передвиженіемъ необходимъ и въ интересахъ различныхъ казенныхъ вѣдомствъ, — въ видахъ правильнаго отбыванія подданными своихъ повинностей (воинской), уплаты причитающихся съ нихъ налоговъ и податей; того же требуютъ интересы частныхъ лицъ, — членовъ семьи путешественника, его кредиторовъ, контрагентовъ, и т. под. Регламентація передвиженія необходима, наконецъ, въ интересахъ общинъ, — въ особенности, въ тѣхъ случаяхъ, когда на нихъ возложена государствомъ обязанность призрѣнія бѣдныхъ.

§ 2. Виды передвиженія. Регламентація передвиженія имѣетъ различный характеръ въ примѣненіи къ различнымъ формамъ передвиженія.

Необходимо различать:

I. Передвиженія въ предѣлахъ государства; въ свою очередь въ передвиженіяхъ этой категоріи различается: a) временная отлучка, b) перемѣна осѣдлости.

II. Передвиженіе между-государственнаго характера.

1) Оставленіе отечества: a) временное, b) эмиграція.

2) Пріѣздъ иностранцевъ: a) на время, b) иммиграція.

Регламентація передвиженія выражается во 1-хъ, въ надзорѣ надъ передвиженіемъ; во 2-хъ, въ мѣрахъ непосредственнаго воздѣйствія на передвиженіе.

§ 3. Надзоръ надъ передвиженіемъ. Существуютъ двѣ системы надзора: паспортная система и легитимаціонная.

Паспортная система на Западѣ организуется впервые законодательствомъ революціонной Франціи; изъ Франціи она заимствуется Германскими государствами и др.

Конечно, и въ полицейскихъ государствахъ XVII и XVIII в. в. свободы передвиженія не существовало, но здѣсь стѣсненіе передвиженій достигалось другими мѣрами. Народныя массы были прикрѣплены къ землѣ; общины взимали особые сборы съ отъѣзжающихъ и пріѣзжающихъ; для отдѣльныхъ группъ — ремесленниковъ, евреевъ—требовались паспорта; посѣщеніе нѣкоторыхъ мѣстностей воспрещалось безъ предварительнаго разрѣшенія и т. д.

Однако, паспортная *система*, какъ универсальный способъ надзора надъ передвиженіемъ, вводится впервые французскимъ закономъ 28 марта 1792 г.

Сущность паспортной системы:

1) Для всякой отлучки требуется полученіе паспорта. Паспортъ служитъ не только *удостовѣреніемъ личности*, но именно *разрѣшеніемъ* на отлучку. Этимъ его свойствомъ объясняется краткосрочность паспортовъ.

2) Выдача паспортовъ производится административной или общественной властью.

3) По прибытіи на мѣсто, путешественникъ обязанъ предъявить свой паспортъ мѣстной власти (Meldungspflicht). Часто паспортъ отнимается и, вмѣсто него, на срокъ дозволеннаго пребыванія, выдается особое свидѣтельство (Aufenthaltskarte).

4) Съ паспортною системой связываются, обыкновенно, фискальныя цѣли: при выдачѣ паспортовъ и ихъ предъявленіи взимаются особые сборы.

5) Различаются паспорты внутренніе и заграничные; полученіе вторыхъ обыкновенно сопряжено съ бóльшими затрудненіями и обложено бóльшими сборами.

Паспортная система извѣстна не всѣмъ государствамъ. Для путешествія въ предѣлахъ страны никогда не требовались паспорта въ Англіи. Свобода передвиженій санкціонируется уже Великой хартіей 1215 г., а также Habeas-Corpusact'омъ 1679 г.

Во Франціи, какъ упомянуто выше, паспортная система введена закономъ 1792 г., сначала въ видѣ временной мѣры. Наполеоновскимъ декретомъ 1807 г. ей дается характеръ постоянный. Никто не можетъ оставить постоянное свое мѣстожительство безъ разрѣшенія мэра, а въ нѣкоторыхъ случаяхъ, префекта. Декреты 1852 и 61 г. смягчаютъ нѣсколько строгости паспортной системы, оставляя, однако, существо ея нетронутымъ.

Декретъ 1861 г. не отмѣненъ донынѣ; впрочемъ, de facto въ настоящее время паспорта во Франціи не требуются.

Германія заимствуетъ въ концѣ XVIII вѣка паспортную систему у Франціи. Вначалѣ — до средины XIX в. — она примѣняется съ крайнею строгостью. Строгости эти нѣсколько смягчены договоромъ между германскими государствами 1850 г. (Passkonvention). Законъ сѣверо-германскаго союза 1867 г., ставшій послѣ образованія Германской Имперіи общеимперскимъ закономъ, отказывается вполнѣ отъ паспортной системы и замѣняетъ ее другою, легитимаціонною.

Въ Испаніи паспортная система сначала смягчена, а затѣмъ и вовсе отмѣнена въ 1862 и 1878 гг., въ Даніи — въ 1862 и 1875 гг., въ Италіи — въ 1865 и 1873 гг. и т. д.

Легитимаціонная система. Несовершенства паспортной системы: 1) крайнее стѣсненіе свободы передвиженій, — въ особенности, при фискальномъ характерѣ паспортной системы; 2) безцѣльность ея; при интенсивности передвиженій паспортная система не достигаетъ цѣли: индивидуальная провѣрка невозможна; массовая — безполезна. Провѣряется подлинность бумаги, а не самоличность ея предъявителя; 3) легкость поддѣлки паспорта, пріобрѣтенія чужого; желающій скрыть свое имя всегда запасется годнымъ паспортомъ; чаще всего паспортъ не въ порядкѣ у тѣхъ, кому не зачѣмъ скрываться. Недостатки паспортной системы привели къ почти повсемѣстной замѣнѣ ея легитимаціонною системой. Сущность легитимаціонной системы: при первомъ требованіи властей, каждый обязанъ удостовѣрить свою личность, — какимъ образомъ, безразлично, путемъ ли паспорта, выдаваемаго мѣстнымъ начальствомъ *по просьбѣ* заинтересованнаго лица, или путемъ письменныхъ документовъ или свидѣтельскихъ показаній и т. п.

Въ настоящее время легитимаціонная система практикуется почти во всѣхъ государствахъ.

Въ нѣкоторыхъ государствахъ требуется, кромѣ того, заявленіе каждымъ прибывающимъ мѣстной власти своего имени и, вообще, свѣдѣній о своей личности посредствомъ сообщенія ихъ квартирохозяину или содержателю гостинницы.

§ 4. *Мѣры непосредственнаго воздѣйствія на передвиженіе.*

Надзоръ надъ передвиженіемъ является въ то же время мѣрой непосредственнаго на него воздѣйствія. Строгости паспортной системы, ея фискальный характеръ, удерживаютъ многихъ отъ передвиженій, стѣсняютъ гражданскій оборотъ.

I. Передвиженіе въ предѣлахъ государства.

Независимо отъ надзора, какъ общей мѣры, къ разсматриваемымъ мѣрамъ относится ограниченіе права перемѣны мѣстожительства, хотя бы и временнаго, допускаемое по отношенію къ отдѣльнымъ категоріямъ лицъ.

1. Временная отлучка.

Нѣкоторыя лица лишены права или стѣснены въ правѣ мѣнять свое мѣстожительство. Такъ, лицамъ, отбывшимъ наказаніе, находящимся подъ надзоромъ полиціи и т. под. воспрещается пребываніе въ извѣстныхъ мѣстностяхъ (Exterrungen); нѣкоторымъ лицамъ предписывается проживать въ извѣстныхъ мѣстахъ, напр., въ Германіи іезуитамъ, (Confinirungen). Итальянскій законъ 1892 г. предоставляетъ администраціи право водворить принудительно въ мѣстѣ постояннаго жительства всякаго, подающаго поводъ къ подозрѣніямъ и не желающаго выяснить свою личность, а также всякаго, отбывшаго наказаніе (тюремное заключеніе въ теченіе 3-хъ лѣтъ, а иногда даже 6 мѣс.), или поставленнаго подъ надзоръ полиціи.

Своеобразнымъ институтомъ итальянскаго права является такъ наз. судебное *предупрежденіе* (ammonizione). Это не наказаніе; предупрежденіе дѣлается судьей, когда лицо, по заявленію полиціи, занимается нищенствомъ и бродяжничаетъ, несмотря на свою работоспособность, или когда общественное мнѣніе при отсутствіи достаточныхъ уликъ обвиняетъ лицо въ какихъ либо тяжкихъ преступленіяхъ (diffamati, designati dalla publica voce come abitualmente colpevoli dei delitti di omicidio etc). Такія лица должны избрать себѣ постоянное мѣстожительство, заявить о немъ полиціи и не оставлять его безъ предварительной заявки о своемъ намѣреніи полиціи. Дѣйствіе „предупрежденія“ прекращается по истеченіи двухъ лѣтъ хорошаго поведенія.—

2. Перемѣна осѣдлости.

Законодательство нѣкоторыхъ государствъ возлагаетъ на общину заботу объ осѣдлыхъ въ ней жителяхъ, объ ея членахъ, попеченіе о своихъ бѣдныхъ. Отсюда—право общинъ контролировать водвореніе въ ней пришлыхъ. Ограниченіе права перемѣны осѣдлости существуетъ во многихъ государствахъ.

Въ Англіи [1]) законодательствомъ о бѣдныхъ, начиная съ XVI в., обязанность призрѣнія возлагается на общины. Согласно Акту объ осѣдлости (Act of settlement, 1662 г.) осѣдлость пріобрѣтается, главнымъ образомъ, рожденіемъ и 40 дневнымъ пребываніемъ.

Каждый пришелецъ, у кого не имѣется 10 ф. ст. въ годъ постояннаго,

---

[1]) Прекрасный очеркъ англійскаго законодательства о бѣдныхъ у *Вотье* Мѣстное управленіе Англіи стр. 159 и сл.: см. также *Gneist* Engl. Verwalt. Bd. II

обезпеченнаго дохода, можетъ быть до истеченія 40 дней со дня его прибытія высланъ изъ общины. Въ теченіе XVI, XVII, XVIII и начала XIX в. въ Англіи, благодаря законодательству о бѣдныхъ, народная масса фактически *прикрѣплена* къ мѣсту своего постояннаго жительства.

Дальнѣйшее развитіе законодательства о бѣдныхъ привело къ значительному облегченію возможности перемѣны осѣдлости. Такъ, прежде всего, закономъ 1834 г. обязанность призрѣнія перенесена съ прихода на спеціальный союзъ, образованный для призрѣнія бѣдныхъ. Въ силу закона 1865 г. лицо, прожившее въ союзѣ годъ и не пользовавшееся за это время общественною помощью, считается „irremovable pauper“ и, слѣд., не можетъ быть выселено. Съ практической точки зрѣнія, такое лицо находится въ одинаковомъ положеніи съ лицомъ, пріобрѣвшимъ въ данной мѣстности осѣдлость (settlement).

Способы пріобрѣтенія осѣдлости умножились и стали доступнѣй для нисшихъ классовъ (усыновленіе, выходъ замужъ, владѣніе недвижимостью, наемъ недвижимости, доходъ съ которой не менѣе 10 ф. с. въ г., уплата налога для бѣдныхъ въ теченіе года, ученическій контрактъ, трехлѣтнее пребываніе).

Выселить бѣдняка въ настоящее время можно только изъ одного союза въ другой, а не изъ прихода въ приходъ. Приказъ о выселеніи издается двумя мировыми судьями по требованію бюро попечителей и притомъ только въ томъ случаѣ, если лицо, дѣйствительно. *уже* впало въ нужду и требуетъ призрѣнія. Въ случаѣ крайней или настоятельной необходимости, каждому должна быть оказана помощь тѣмъ союзомъ, въ предѣлахъ котораго онъ находится. Издержки, понесенныя союзомъ мѣстопребыванія призрѣваемаго, могутъ быть впослѣдствіи взысканы съ союза, къ которому онъ принадлежитъ.

Во *Франціи* забота о призрѣніи бѣдныхъ не возлагается государствомъ на общину, и потому здѣсь мы не встрѣчаемъ особыхъ ограниченій права перемѣны осѣдлости.

Въ *Германіи* [1]) до изданія закона Сѣверо-Германскаго Союза 67 г., впослѣдствіи ставшаго имперскимъ, перемѣна осѣдлости была стѣснена правомъ общинъ не принимать въ свою среду и высылать изъ своихъ предѣловъ всякаго вновь прибывшаго, не принадлежащаго къ числу сообщественниковъ и не имѣющаго права на призрѣніе. Право на призрѣніе пріобрѣталось принадлежностью по рожденію, или браку къ общинѣ, или (въ Пруссіи) трехлѣтнимъ пребываніемъ въ ея предѣлахъ.

По дѣйствующему праву, вновь прибывающіе могутъ быть удаляемы только въ томъ случаѣ, если община докажетъ, что они *не въ состояніи* снискивать себѣ и неработоспособнымъ членамъ своей семьи пропитаніе, а также, что у нихъ нѣтъ ни своего имущества, ни родственниковъ, обязанныхъ оказывать имъ поддержку. Опасеніе возможнаго въ будущемъ ихъ обнищанія не даетъ еще общинѣ

---

[1]) *Loening* l. c. *g. Meyer* Vervaltungsrecht I; *Arnold*, Freizügigkeit und Unterstützungswohnsitz.

права на ихъ удаленіе. Поселившіеся уже въ предѣлахъ общины могутъ быть удалены только въ томъ случаѣ, если они, не успѣвъ пріобрѣсти права на помощь (Unterstützungswohnsitz), уже впали въ нужду, притомъ имѣющую постоянный, а не преходящій характеръ; при этомъ высылка можетъ быть допущена только при томъ условіи, если имѣется община, обязанная принять высылаемаго и если высылка не сопряжена для него съ какимъ либо серьезнымъ ущербомъ или вредомъ.

Право на помощь пріобрѣтается *двухлѣтнимъ* пребываніемъ въ общинѣ, послѣ котораго высылка ни въ какомъ случаѣ не допустима.

§ 5. *Продолженіе передвиженія между государствами.*

I. Выѣздъ изъ за границу [1].

Слѣдуетъ различать временное путешествіе за границу отъ оставленія отечества (эмиграція). Временное путешествіе за границу въ государствахъ стараго режима въ значительной степени стѣснялось. Такъ, требовалось спеціальное разрѣшеніе правительства (паспортная система), выѣздъ облагался высокимъ паспортнымъ сборомъ (въ Англіи до 6 ф. стер.), срокъ дозволеннаго пребыванія заграницей ограничивался и т. под. Причины: возможность дурныхъ антипатріотическихъ вліяній, нежелательность вывоза золота (меркантилизмъ); легкая возможность совершеннаго оставленія отечества.

Что касается эмиграціи, то она, по общему правилу, вовсе воспрещалась. Причина—популаціонистическія теоріи, видѣвшія въ умноженіи населенія важнѣйшее условіе преуспѣянія государства. Несвободный характеръ населенія выражался въ неразрывности подданнической связи (до 1870 г., по англійскому праву, „разъ подданный—навсегда подданный"). Эмиграція признавалась измѣной отечеству, и, какъ таковая, облагалась жестокою уголовною карой (напр. эдиктъ Людовика XIV, 1672 г.). Въ тѣхъ случаяхъ, когда эмиграція разрѣшалась, она стѣснялась чрезвычайно высокими поборами въ пользу оставляемаго отечества (gabella emigrationis, detractus personalis).

Въ современныхъ законодательствахъ путешествіе заграницу поставлено въ тѣ же условія, въ которыя поставлены путешествія внутри страны. Паспорты выдаются тѣмъ, кто пожелаетъ ихъ получить, и въ тѣхъ случаяхъ, когда они требуются въ государствахъ, куда направляется путешествующій.

Признавая, такимъ образомъ, свободнымъ временный выѣздъ изъ предѣловъ отечества, современныя государства лишены фактической возможности препятствовать эмиграціи,—т. е. оставленію отечества на всегда.

Впрочемъ, правильно понимаемая экономическая политика, въ отличіе отъ популаціонистическихъ ученій XVIII в., признаетъ воспрещеніе эмиграціи, вообще, нецѣлесообразнымъ.

Благосостояніе страны опредѣляется не числомъ подданныхъ, а соотвѣтствіемъ между количествомъ народонаселенія и экономическими средствами государства. Преизбытокъ народонаселенія такое же зло, какъ его недостаточ-

---

[1]) *Stoerk* staatsunterthanen und Fremde (Holtzendorff's Handbuch des Volkerrechts II.

ность. Эмиграція — одно изъ важныхъ средствъ установленія „естественной нормы“ народонаселенія [1]).

Противъ воспрещенія эмиграціи говоритъ рядъ соображеній весьма серьезной важности [2])

Чѣмъ консервативнѣе правительство, тѣмъ шире и полнѣе оно должно предоставить своимъ подданнымъ свободу эмиграціи. Эмиграція является своего рода предохранительнымъ клапаномъ; нерѣдко она предупреждаетъ взрывъ. Какъ знать, если бы англійскія власти не задержали уже на кораблѣ эмигрирующаго въ Англію Кромвелля, можетъ быть, Англія была бы избавлена отъ кровопролитной революціи!

Подданный, насильно удерживаемый въ предѣлахъ территоріи, всегда и необходимо будетъ плохимъ подданнымъ; онъ увеличитъ собою разрядъ „недовольныхъ“, враждебно относящихся къ существующему порядку вещей. Наоборотъ тотъ же подданный, въ качествѣ эмигранта, можетъ оказаться полезнымъ оставленному отечеству. Онъ унесетъ съ собою на чужбину обычаи и языкъ своей родины. Онъ явится живою связью между тѣмъ государствомъ, которое онъ оставилъ, и тѣмъ, въ которомъ водворенъ. По справедливому замѣчанію Леруа-Болье, эмигранты служатъ для отечественнаго производства наилучшими комми-вояжерами, наиболѣе убѣжденными и наиболѣе свѣдущими. Германскіе эмигранты, разсѣянные по всѣмъ странамъ свѣта, въ значительной степени способствовали широкому и быстрому развитію германской торговли и промышленности. Поэтому государство не только не должно относиться враждебно къ эмигрантамъ, но, наоборотъ, должно идти на встрѣчу ихъ интересамъ въ своихъ собственныхъ интересахъ.

По общему правилу, эмиграція является для человѣка крайнимъ, почти отчаяннымъ средствомъ. Человѣкъ не легко разстается съ тою средой, въ которой выросъ, съ тѣми людьми, которыхъ любитъ, съ тѣми учрежденіями, къ которымъ привыкъ. Въ силу причинъ — иногда неизбѣжныхъ — государство не всегда въ состояніи обезпечить всѣмъ своимъ подданнымъ возможность удовлетворенія духовныхъ и матеріальныхъ своихъ потребностей; поэтому государство не должно препятствовать эмиграціи тѣхъ своихъ подданныхъ, которыхъ принуждаетъ къ тому необходимость.

Въ современныхъ государствахъ торжествуетъ принципъ *свободы эмиграціи*.

Свобода выражается не только въ возможности фактическаго выѣзда заграницу, но и въ возможности прекращенія юридической связи, соединяющей лицо съ государствомъ, т. е., выхода изъ подданства (экспатріаціи). Всякій имѣетъ, при наличности извѣстныхъ условій, право на оставленіе подданства.

---

[1]) *P. Leroy-Beaulieu*, La vraie loi de population (Séances et Travaux de l'Académie 1896, № 5).

[2]) *Моя* статья: О прекращеніи подданства (Ж. Ю. Об. 1896 кн. VIII и IX).

Возможность экспатріаціи является значительнымъ облегченіемъ эмиграціи,—лучшей гарантіей ея свободы

Но, признавая, въ принципѣ, эмиграцію дозволенною, современныя государства подвергаютъ ее, однако, болѣе или менѣе всесторонней регламентаціи [1]).

Спеціальные законы, регулирующіе эмиграціонное дѣло, существуютъ въ Германіи (зак. 9 іюня 1897 г.), въ Англіи (законы 14 авг. 1885, 13 іюля 1863; 12 авг. 1889 г.г.), во Франціи (зак. 1860 г., декретъ 15 марта 1861 г. распоряженіе министра торговли 8 февр. 1889 г.), въ Бельгіи (зак. 14 дек. 1876 г.; регламентъ 15 дек. 1876, дополненный и измѣненный 29 апр. 1890 г.), въ Голландіи (зак. 1861 г., 1869 г.; прав. распор. 1865, 1869, 1875 г.г.), въ Швейцаріи (зак. 1888 г.; прав. расп. 1888 и 1889 г.), въ Италіи (зак. 1888 г. прав. расп. 1889 и 1891 г.г.).

Изъ всѣхъ этихъ законовъ наиболѣе замѣчательнымъ является новѣйшій германскій законъ 9 іюня 1897 г.

Въ мотивахъ къ этому закону указывается, что германская эмиграція, по своимъ размѣрамъ и характеру, представляется съ хозяйственной точки зрѣнія, явленіемъ нежелательнымъ, въ особенности потому, что большинство эмигрантовъ принадлежитъ къ числу болѣе или менѣе состоятельныхъ жителей малонаселенныхъ мѣстностей; тѣмъ не менѣе, по словамъ мотивовъ, борьба съ этимъ явленіемъ не можетъ и не должна быть цѣлью настоящаго закона. Признавая принципъ свободы эмиграціи, законъ долженъ считаться съ эмиграціей, какъ съ фактомъ. Съ этой точки зрѣнія, задача законодателя сводится къ упорядоченію, въ организаціи эмиграціоннаго дѣла. Тому, кто рѣшился эмигрировать, должна быть предоставлена возможность осуществить свое рѣшеніе при наиболѣе благопріятныхъ условіяхъ. Независимо отъ этой, преимущественно полицейской стороны вопроса, при законодательной нормировкѣ эмиграціоннаго дѣла необходимо считаться съ требованіями цѣлесообразной, съ экономической и національной точки зрѣнія, эмиграціонной политики.

Сущность этихъ требованій заключается въ слѣдующемъ:

1) Въ государственномъ попеченіи о доставленіи достовѣрныхъ свѣдѣній лицамъ, предполагающимъ эмигрировать.

2) Въ широкомъ попеченіи должностныхъ органовъ страны объ эмигрантахъ, даже послѣ ихъ водворенія въ мѣстѣ назначенія.

3) Въ сохраненіи германскаго духа среди эмигрантовъ, равно какъ въ утилизированіи отечествомъ своей эмиграціи путемъ *отклоненія* ея отъ цѣлей въ этомъ отношеніи непригодныхъ и направленія къ цѣлямъ пригоднымъ.

Германія, по мысли составителей закона, должна стремиться къ тому, чтобы отклонить главный потокъ эмиграціи отъ Сѣверной Америки и направить его въ Южную,—преимущественно въ южную Бразилію и нѣкоторыя части

---

[1]) *Моя* ст. Германскій законъ объ эмиграціи 9 Іюня 1897 г. (Ж. М. Ю. 1897, № 9). Ст. Auswanderung и Auswanderungs gesetzgebung въ Handwörterbuch der Staatswissenschaften hrsg. Conrad, Elster и др.

Лаплаты; ибо, въ Сѣверной Америкѣ, по большей части, нѣмецкіе эмигранты вскорѣ ассимилируются съ кореннымъ населеніемъ и не только не содѣйствуютъ развитію германскаго сельскаго хозяйства и промышленности, но, наоборотъ, конкурируютъ съ ними, тогда какъ въ Южной Америкѣ эмигранты, по большей части, сохраняютъ германскій духъ, являются потребителями продуктовъ германской промышленности и, такимъ образомъ, служатъ посредниками въ торгово-политическихъ отношеніяхъ между страной ихъ мѣстопребыванія и прежнимъ отечествомъ.

Сообразно указаннымъ требованіямъ эмиграціонной политики существенныя начала Германскаго закона 1897 г. заключаются въ слѣдующемъ: I. Законъ различаетъ двѣ категоріи лицъ, участвующихъ въ перевозкѣ эмигрантовъ,— предпринимателей и агентовъ. Обѣ эти категоріи лицъ изъемлются изъ-подъ дѣйствія принципа свободы промысловъ и подлежатъ концессіонной системѣ, равно какъ надзору со стороны государства.

Выдача предпринимательской концессіи предоставлена имперскому канцлеру, съ согласія союзнаго Совѣта (§ 2.), ибо только имперская власть въ состояніи собрать необходимыя свѣдѣнія о той странѣ, куда предполагается направить эмиграцію, какъ чрезъ посредство органовъ Мин. Иностр. Д., такъ и при помощи спеціально командируемыхъ коммиссаровъ.

Разрѣшительная власть канцлера и союзнаго совѣта имѣетъ вполнѣ дискреціонный характеръ, ибо только при условіи дискреціоннаго обсужденія каждаго въ отдѣльности случая возможно направленіе эмиграціи именно въ тѣ страны, въ которыхъ эмигранты могутъ оказаться наиболѣе полезными имперіи.

Разрѣшеніе выдается только для опредѣленныхъ странъ или ихъ частей, или для опредѣленныхъ мѣстъ, а въ случаѣ морской перевозки только для опредѣленныхъ портовъ (§ 6). Выданное предпринимателю разрѣшеніе можетъ быть отнято у него во всякое время имперскимъ канцлеромъ съ согласія союзнаго совѣта (§ 10). До выдачи разрѣшенія проситель долженъ представить залогъ въ суммѣ не менѣе 50 тыс. марокъ, а въ случаѣ предполагаемой морской перевозки, кромѣ того, удостовѣренія въ томъ, что онъ кораблевладѣлецъ (§ 5).

Агентамъ,—т. е. лицамъ, занимающимся подготовленіемъ, выработкой и заключеніемъ эмиграціонныхъ договоровъ, разрѣшеніе выдается высшими административными властями (§§ 11 и 12.) Разрѣшеніе, между прочимъ, не можетъ быть выдано:

1) если имѣются факты, свидѣтельствующіе о ненадежности просителя, въ отношеніи къ избранному имъ роду занятій;

2) если разрѣшеніе уже выдано такому числу эмиграціонныхъ агентовъ, какое представляется вполнѣ достаточнымъ по мѣстнымъ условіямъ даннаго правительственнаго округа.

II. Законъ предъявляетъ къ предпринимателямъ и ихъ агентамъ цѣлый рядъ требованій, цѣль которыхъ охрана интересовъ эмигрантовъ и, вмѣстѣ съ

тѣмъ, возможное предупрежденіе недостаточно-обдуманной или искусственно-вызванной эмиграціи.

Такъ, согласно § 22., предприниматель можетъ перевозить эмигрантовъ не иначе, какъ на основаніи заранѣе заключеннаго письменнаго договора. На эмигрантовъ не можетъ быть возложена обязанность уплатить, возвратить или отработать плату за провозъ или часть ея или полученную ими ссуду послѣ прибытія на мѣсто назначенія; точно также они не могутъ быть стѣсняемы въ выборѣ мѣста пребыванія или рода занятій въ своемъ новомъ отечествѣ.

Запрещена перевозка, равно какъ заключеніе договоровъ о транспортированіи:

a) лицъ, не отбывшихъ воинской повинности, отъ семнадцати до двадцатипятилѣтняго возраста включительно, если только они не представятъ свидѣтельства объ увольненіи изъ подданства, или удостовѣренія въ томъ, что къ ихъ эмиграціи со стороны воинской повинности никакихъ препятствій нѣтъ;

b) лицъ, имѣющихъ подвергнуться лишенію свободы по распоряженію судебной или полицейской власти;

c) имперскихъ подданныхъ, за провозъ которыхъ иностранныя правительства или колонизаціонныя общества уплачиваютъ вполнѣ или отчасти провозную плату или же выдаютъ предпринимателямъ ссуды; исключенія изъ этого правила могутъ быть допущены имперскимъ канцлеромъ (§ 23).

Воспрещается продажа эмигрантамъ билетовъ для дальнѣйшей перевозки отъ одного трансъ-океаническаго пункта къ другому (§ 26).

Въ случаѣ замедленія перевозки, происшедшей не по винѣ эмигрантовъ, предприниматель обязанъ содержать и продовольствовать эмигрантовъ безъ особаго за то, съ ихъ стороны, вознагражденія (§ 27).

Если промедленье продолжается болѣе недѣли, эмигрантъ, независимо отъ всѣхъ притязаній на возмѣщеніе убытковъ, имѣетъ право отказаться отъ договора и потребовать возвращенія уплаченой имъ провозной платы (§ 27). Плата возвращается и въ томъ случаѣ, если эмигрантъ, по причинамъ, лежащимъ внѣ его власти (смерть или болѣзнь эмигранта или одного изъ сопровождающихъ его членовъ семьи и т. п.), лишается возможности продолжать путешествіе. Половина провозной платы можетъ быть потребована и въ томъ случаѣ, если эмигрантъ до начала путешествія, *по какимъ-бы то ни было причинамъ*, отказывается отъ перевозки (§ 29). Всякое судно, предназначенное къ перевозкѣ эмигрантовъ, до начала путешествія подлежитъ освидѣтельствованію по части своей пригодности, устройства, оснащенія и снабженья провіантомъ (§ 34). До отхода судна, спеціально назначенный врачъ изслѣдуетъ состояніе здоровья эмигрантовъ и экипажа (§ 35).

III. Для содѣйствія имперскому канцлеру въ области эмиграціоннаго дѣла, учреждается Совѣтъ, состоящій изъ предсѣдателя, назначаемаго императоромъ, и 14 членовъ, избираемыхъ на два года Союзнымъ Совѣтомъ (§ 38). Для наблюденія за эмиграціоннымъ дѣломъ и за исполненіемъ относящихся къ нему

постановленій мѣстными правительствами назначаются въ портовыхъ мѣстахъ, открытыхъ для предпринимателей, особыя эмиграціонныя присутствія (§ 40). Въ портахъ имперскій канцлеръ осуществляетъ принадлежащее ему право надзора за эмиграціоннымъ дѣломъ чрезъ посредство назначаемыхъ коммиссаровъ (§ 41).

Послѣднія статьи разсматриваемаго закона устанавливаютъ карательную санкцію содержащихся въ немъ постановленій (денежный штрафъ отъ 150 до 6000 мар. и тюремное заключеніе до одного года).

Наконецъ, германскій законъ предусматриваетъ спеціально такъ называемый торгъ бѣлыми невольницами. Согласно § 48 всякій, кто, умышленно скрывая свои намѣренія, склоняетъ лицъ женскаго пола къ переселенію съ цѣлью обратить ихъ къ профессіональной проституціи, приговаривается къ заключенію въ исправительномъ домѣ срокомъ до 5 лѣтъ и, кромѣ того, къ лишенію правъ гражданской чести. Независимо отъ этого онъ можетъ быть подвергнутъ денежному штрафу въ размѣрѣ отъ 150 до 6000 мар., равно какъ поставленію подъ надзоръ полиціи. Тому же штрафу подвергаются пособники; при наличности отягающихъ вину обстоятельствъ они приговариваются, кромѣ штрафа, къ тюремному заключенію на срокъ не менѣе 3-хъ мѣсяцевъ.—

§ 6. (*Продолженіе*) 2. Пріѣздъ иностранцевъ

По общему правилу, иностранцамъ современныя государства предоставляютъ полную свободу пріѣзда, безпрепятственно впускаютъ ихъ въ свои предѣлы.

Прежнія стѣсненія пріѣзда иностранцевъ, какъ, напр., требованіе предъявленія паспортовъ, ихъ визированія у отечественныхъ консульскихъ или дипломатическихъ агентовъ, въ настоящее время огромнымъ большинствомъ цивилизованныхъ государствъ отмѣнены.

Тѣмъ не менѣе, и въ настоящее время пріѣздъ иностранцевъ обставленъ, въ нѣкоторыхъ государствахъ извѣстными ограниченіями.

Важнѣйшее изъ этихъ ограниченій *право высылки иностранцевъ* извѣстное всѣмъ, безъ исключенія, законодательствамъ. Такъ, во *Франціи* согласно ст. 7 зак. 3 декабря 1849 г., министръ внутреннихъ дѣлъ имѣетъ право предписать каждому иностранцу, путешествующему по Франціи или проживающему въ ней, немедленно выѣхать заграницу, а, въ случаѣ необходимости, препроводить его за границу этапнымъ порядкомъ.

По общему порядку, администрація пользуется правомъ высылки по отношенію къ иностранцамъ, отбывшимъ наказаніе, исправительное или уголовное, и заподозрѣннымъ въ шпіонствѣ. Во время войны 1870 г. всѣмъ германско-подданнымъ, не получившимъ спеціальнаго разрѣшенія на пребываніе во Франціи, предписано было немедленно оставить ея территорію.

Въ *Германіи* иностранцы могутъ быть высланы изъ имперіи, но не изъ отдѣльныхъ государствъ, въ слѣдующихъ случаяхъ: если они поставлены подъ надзоръ полиціи или отбыли уголовное наказаніе; если они принадлежатъ къ ордену іезуитовъ, или, безъ разрѣшенія правительства, присваиваютъ себѣ духовное званіе. Впрочемъ, и независимо отъ этихъ случаевъ, администрація

германскихъ государствъ прибѣгаетъ къ высылкѣ иностранцевъ по политическимъ соображеніямъ,—причемъ, высланные не имѣютъ права обжалованія распоряженій администраціи въ судебно-административномъ порядкѣ. Такъ, напримѣръ, извѣстны случаи массовой высылки русско-подданныхъ, польскаго происхожденія, изъ Пруссіи.

Въ *Англіи* законъ 22 іюня 1882 г. предоставляетъ администраціи право высылать изъ Ирландіи и Англіи всѣхъ иностранцевъ, присутствіе которыхъ грозитъ нарушеніемъ общественнаго спокойствія. Законъ этотъ, изданный ad hoc, имѣетъ впрочемъ въ виду исключительно натурализованныхъ въ Америкѣ ирландцевъ, принимавшихъ участіе въ ирландскомъ террористическомъ движеніи. Въ настоящее время онъ de facto не примѣняется.

Изъ *Австріи*, по закону 27 іюля 1871 г., могутъ быть высланы иностранцы, не водворенные въ Австріи, если ихъ присутствіе признано вреднымъ по соображеніямъ общественнаго блага, безопасности и порядка; кромѣ того, могутъ быть высланы бродяги, проститутки, лица, отбывшія уголовное наказаніе и т. п.

Аналогичныя постановленія находятся и въ другихъ законодательствахъ.

Иммиграція [1]). Насколько полицейское государство, по соображеніямъ популаціонистики, относилось враждебно къ эмиграціи своихъ подданныхъ, настолько, по тѣмъ же соображеніямъ, оно относилось сочувственно къ имиграціи иностранцевъ.

Людовикъ XIV, Фридрихъ Великій и другіе короли старой Европы покровительствовали иммиграціи, предоставляя иммигрантамъ всевозможныя льготы, освобождая ихъ на извѣстный срокъ отъ платежа пошлинъ и т. под.

Сообразно съ этимъ, законодательства XVIII в. чрезвычайно облегчали условія вступленія въ подданство; въ нѣкоторыхъ государствахъ (напр. въ Австріи) болѣе или менѣе продолжительное пребываніе въ странѣ влекло за собою ipso facto принудительное установленіе подданства.

Въ настоящее время большинство государствъ отказывается отъ непосредственнаго воздѣйствія на иммиграцію, благодаря чему размѣры ея опредѣляются общими условіями экономической жизни.

Однако, и теперь нѣкоторыя государства, мало населенныя, нуждающіяся въ постоянномъ приливѣ иностранцевъ, прибѣгаютъ къ покровительственнымъ мѣрамъ по отношеніи къ иммиграціи. Наоборотъ, другія государства, признавая для себя невыгоднымъ чрезмѣрный притокъ иностранныхъ элементовъ, принимаютъ мѣры, направленныя къ возможному ограниченію иммиграціи.

Къ государствамъ первой категоріи относятся Южно-Американскія государства, Британскія колоніи въ сѣверной Америкѣ и Австралійскія колоніи.

Къ государствамъ второй категоріи относятся Сѣверо-Американскіе Соединенные Штаты и, отчасти, Франція.

---

[1]) Ст. *Eiwanderung* въ Handwörterbuch der Staatswissenschaften hrsg. v Conrad, Elster и др.

Для поощренія иммиграціи, южно-американскія государства и др. той же категоріи перевозятъ иммигрантовъ на счетъ правительства, отводятъ имъ безвозмездно или на льготныхъ условіяхъ земельные участки и т. под.

Съ этою же цѣлью они чрезвычайно облегчаютъ условія вступленія въ мѣстное подданство, не требуя, напр., для натурализаціи предварительнаго водворенія, или даже, какъ, напр., въ Венецуэлѣ, признавая мѣстнымъ подданнымъ всякаго иммигранта съ момента его водворенія въ странѣ.

Напротивъ, Сѣверо-Американскіе Соединенные Штаты—страна, излюбленная издавна европейскою эмиграціей—въ послѣднее время начинаютъ принимать все болѣе и болѣе энергичныя мѣры къ уменьшенію размѣровъ эммиграціи и къ улучшенію качества иммигрантовъ.

Къ этому Соединенные Штаты побуждаются соображеніями двоякаго рода.

Во 1-хъ, съ *политической* точки зрѣнія, разноплеменная эмиграція признается опасною для правильнаго развитія американской демократіи; въ частности, развращенность (подкупность) городскаго самоуправленія приписывается, главнымъ образомъ, вліянію иностранныхъ элементовъ.

Во 2-хъ, съ экономической точки зрѣнія, иммиграція признается въ сѣверныхъ, промышленныхъ штатахъ—чрезвычайно вредною для интересовъ рабочихъ классовъ: она понижаетъ высоту заработной платы, усиливаетъ конкуренцію, вноситъ разложеніе въ корпоративные союзы рабочихъ.

Отсюда рядъ ограничительныхъ законовъ.

Во 1-хъ, договоромъ съ Китаемъ 1880 г., а также законами 1882 г. и 1888 г. вовсе воспрещено переселеніе китайскихъ рабочихъ (кули) въ Соединенные Штаты. Во 2-хъ, законами 1882 и 1892 г. запрещается иммиграція преступниковъ (не политическихъ), сумасшедшихъ, идіотовъ, калѣкъ, лицъ, не могущихъ содержать себя на собственныя средства, больныхъ заразными болѣзнями и полигамистовъ. Наконецъ, въ 3-хъ, закономъ 1885 г. воспрещена иммиграція *законтрактованныхъ рабочихъ*,— т. е. рабочихъ, которыхъ американскіе предприниматели законтрактовываютъ—обыкновенно, за весьма низкую плату—на ихъ родинѣ и перевозятъ на свой счетъ въ Америку.

Что касается Франціи, то, въ виду значительнаго количества водворенныхъ въ ней иностранцевъ, съ 80-хъ годовъ и здѣсь начинается агитація въ пользу ограниченія иммиграціи рядомъ стѣснительныхъ мѣръ. Закономъ 1888 г. иностранцы, постоянно проживающіе во Франціи, поставлены подъ стѣснительный контроль администраціи: они обязаны сообщать мэру о своемъ водвореніи, предъявлять акты состоянія и т. п.

Законъ этотъ, впрочемъ, только начало анти-иммиграціоннаго движенія. Проектируется рядъ другихъ болѣе рѣшительныхъ мѣръ: установленіе спеціальнаго сбора съ иностранцевъ, или съ предпринимателей, предпочитающихъ иностранныхъ рабочихъ французскимъ и т. под.

Независимо отъ мѣръ, направленныхъ къ содѣйствію или, наоборотъ, къ

ограниченію иммиграціи, многими государствами принимается рядъ мѣръ, направленныхъ къ упорядоченію иммиграціи, къ охраненію интересовъ переселенцевъ, къ содѣйствію имъ въ подысканіи занятій и т. п.

Въ этомъ отношеніи особенно замѣчательно законодательство Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатовъ.

Еще въ 1846 г. въ Нью-Іоркѣ, Бостонѣ и Филадельфіи учреждена была спеціальная должность эмиграціонныхъ коммиссаровъ (Commissioners of Emigration), вѣдающихъ эмиграціонное дѣло. Въ Нью-Іоркѣ эмиграціоннымъ бюро учреждены карантинная стоянка, госпитали и спеціальное зданіе для эмигрантовъ (Castle Garden, съ 1891 г.—Ellis-Island), въ которомъ они могутъ покупать билеты, мѣнять деньги, экспедировать багажъ, получать всевозможныя справки и т. п.

Паспортная система, какъ средство контроля надъ передвиженіемъ, Московской Руси мало извѣстна.

Съ XIV в. развивается институтъ „проѣзжихъ грамотъ“,—сначала для иноземцевъ проѣзжающихъ въ Россію, а затѣмъ, гораздо позднѣе, для русскихъ, отправляющихся заграницу.

Уложеніе царя Алексѣя Михаиловича (гл. VI) за самовольныя отлучки (безъ грамотъ) за границу грозитъ битьемъ кнутомъ и даже („если ѣздилъ для измѣны или иного какого лихого дѣла“) казнью.

Въ томъ-же Уложеніи мы встрѣчаемъ первый намекъ на паспортную систему, какъ на *исключительное* средство контроля надъ передвиженіемъ *внутри государства.* По XXI гл. Уложенія, мошенники и разбойники, не учинившіе убійства, присуждаются къ отрѣзанію уха и заключенію въ тюрьму. Затѣмъ имъ дается „письмо“ въ томъ, что „урочные годы высидѣлъ“. Лицо съ отрѣзаннымъ ухомъ, но безъ письма должно быть схвачено и посажено въ тюрьму.

В. Дѣйствующее законодательство. § 7. Надзоръ надъ передвиженіемъ въ Россіи.

Паспортная система, какъ нормальный способъ контроля надъ передвиженіемъ, вводится Петромъ Великимъ. Подушная подать и рекрутчина требуютъ, чтобы всѣ люди были на учетѣ: отсюда преслѣдованіе вольныхъ, гулящихъ людей. (Ревизія 1719 г., Указъ 1722 г., Разборы духовенства 1718 и 1722 гг.). Съ другой стороны, и подушная подать и рекрутчина увеличили число бѣглыхъ и бродягъ; кромѣ убытка казнѣ, въ результатѣ—серьезная опасность съ точки зрѣнія безопасности и порядка.

Указъ 1719 г. предписываетъ „гулящихъ людей безъ проѣзжихъ писемъ не пропускать“. Лица, не имѣющія паспорта или проѣзжаго письма—не добрые, лихіе люди, прямые воры, бѣглые солдаты, живущіе въ пустыняхъ и лѣсахъ, грабежомъ, воровствомъ, святотатствомъ и разбоемъ.

Собственно паспортная система, вводится указомъ 26 Іюня 1724 г. (такъ называемый *Плакатъ).*

Плакатомъ постановлено: проѣзжающихъ безъ паспортовъ или съ фальшивыми паспортами считать за бѣглыхъ. Плакатъ различаетъ: 1) *Покормежныя письма,*

они выдаются крестьянамъ, отлучающимся на работы въ своемъ уѣздѣ, не далѣе какъ на 30 верстъ отъ мѣста своего жительства; 2) *пропускныя* письма, выдаваемыя на срокъ не болѣе *трехъ* лѣтъ.

Указъ 1724 г. въ послѣдующія царствованія пополнялся и измѣнялся безчисленнымъ множествомъ узаконеній, нерѣдко между собой совершенно несогласованныхъ; въ своей совокупности, узаконенія эти и составили Уставъ о паспортахъ и бѣглыхъ, помѣщенный въ т. XIV Св. Зак., изд. 1890 г.

Вопросъ о пересмотрѣ дѣйствующей въ Россіи паспортной системы возбужденъ былъ въ 1859 г. Въ 1869 г. коммиссія Ст.-Секр. Сольскаго пришла къ слѣдующему *единогласному* заключенію: содержащееся въ дѣйствующемъ паспортномъ уставѣ общее воспрещеніе отлучаться съ мѣста своего постояннаго жительства безъ узаконеннаго вида не представляется необходимымъ для охраненія общественнаго порядка и безопасности, а потому въ отношеніи лицъ, для которыхъ виды имѣютъ значеніе исключительно полицейское, можетъ, безъ дѣйствительныхъ неудобствъ, быть нынѣ же отмѣнено, съ предоставленіемъ каждому доказывать свою самоличность по требованію полиціи, какъ узаконеннымъ видомъ, такъ и иными способами.

Что касается податнаго значенія паспортовъ, то, по мнѣнію коммиссіи, установленіе новыхъ паспортныхъ правилъ для податныхъ сословій не можетъ получить окончательной обработки впредь до преобразованія податной части, а также реформы рекрутской повинности.

Въ 1885 г.—послѣ отмѣны подушной подати, учреждена была вторая „подготовительная коммиссія“ для пересмотра паспортнаго устава. По мнѣнію этой коммиссіи, въ полицейскомъ отношеніи—паспорты и прописка ихъ представляются важными въ дѣлѣ наблюденія за передвиженіемъ населенія; въ интересахъ же населенія—желательно сохраненіе паспортовъ, какъ безспорныхъ документовъ, въ видахъ обезпеченія обывателей отъ могущихъ быть недоразумѣній въ тѣхъ случаяхъ, когда является необходимость въ удостовѣреніи личности.

Наоборотъ, съ податной точки зрѣнія, представляется вполнѣ возможнымъ и цѣлесообразнымъ предоставить крестьянамъ и мѣщанамъ такое же право свободныхъ отлучекъ, какимъ пользуются лица всѣхъ другихъ сословій.

Оба проекта 1869 м 1885 гг. законодательнаго утвержденія не получили. Въ 1891 г., по поводу одного частнаго дѣла, Государственный Совѣтъ поручилъ Министру Финансовъ, по соглашенію съ Министромъ Внутреннихъ Дѣлъ, внести въ возможно скоромъ времени проектъ измѣненій устава о паспортахъ. 9 Марта 1893 г. проектъ было представленъ въ Государственный Совѣтъ и 3 Іюня 1894 г. утвержденъ подъ именемъ „Положенія о видахъ на жительство 1894 г.“

Положеніе о видахъ на жительство 1894 г. введено въ дѣйствіе во всѣхъ мѣстностяхъ Имперіи, за исключеніемъ губерній Царства Польскаго, и Финляндіи.

Новый законъ не касается слѣдующихъ категорій лицъ: 1) лицъ, состоящихъ на дѣйствительной военной и морской службѣ, а равно лицъ войскового сословія казачьихъ войскъ; 2) иностранныхъ подданныхъ, проживающихъ въ Имперіи; 3) лицъ, отбывающихъ за границу и оттуда возвращающихся, 4) финляндскихъ обывателей; 5) лицъ римско-католическаго духовенства; 6) инородцевъ; 7) лицъ, нанимающихся на золотые промыслы; 8) скопцовъ; 9) лицъ, состоящихъ подъ полицейскимъ надзоромъ, учреждаемымъ по распоряженію административныхъ властей, и 10) ссыльно-поселенцевъ, водворенныхъ въ Сибири и другихъ отдаленныхъ мѣстностяхъ [1]). Сущность дѣйствующей у насъ паспортной системы заключается въ слѣдующемъ.

I. *Паспортъ* является у насъ прежде всего и главнымъ образомъ *удостовѣреніемъ личности*. Для лицъ, независимыхъ въ семейномъ и служебномъ отношеніи и не принадлежащихъ къ податнымъ обществамъ, онъ является *только* удостовѣреніемъ личности.

Отсюда выводы:

1. Никто не обязанъ имѣть вида на жительство въ мѣстѣ постояннаго своего пребыванія, такъ какъ здѣсь удостовѣреніе личности не можетъ представить ни какихъ затрудненій [2]).

Изъ этого правила законъ допускаетъ, однако, многочисленныя исключенія

Такъ, правило это не примѣняется въ городахъ, перечисленныхъ въ ст. 210 Уст. о Пасп., гдѣ содержатели меблированныхъ комнатъ обязаны записывать въ особую книгу своихъ постояльцевъ и ихъ паспорта [3]).

Далѣе, въ мѣстахъ, гдѣ введено въ дѣйствіе положеніе объ усиленной и чрезвычайной охранѣ, разсматриваемое правило примѣняется съ соблюденіемъ изданныхъ на основаніи этихъ правилъ обязательныхъ постановленій.

Наконецъ, въ мѣстностяхъ, отличающихся значительнымъ развитіемъ фабрично-заводской промышленности, рабочіе, по требованію фабричной инспекціи, или мѣстной полиціи обязаны имѣть виды на жительство, хотя бы сіи фабрики заводы и мануфактуры и находились въ мѣстѣ постояннаго жительства означенныхъ рабочихъ [4])

---

[1]) Высоч. утв. мнѣніе государств. совѣта объ утвержденіи положенія о видахъ на жительство 3 Іюня 1894 г. п. II.

[2]) Полож. о видахъ на жительство ст. 3. Мѣстомъ постояннаго жительства признается: 1) для дворянъ, чиновниковъ, почетныхъ гражданъ, купцовъ и разночинцевъ—мѣсто, гдѣ кто по службѣ или занятіямъ, или промысламъ, или недвижимому имуществу имѣетъ осѣдлость либо домашнее обзаведеніе; 2) для мѣщанъ и ремесленниковъ—городъ, посадъ или мѣстечко, къ мѣщанскому или ремесленному обществу которыхъ они причислены, 3) для сельскихъ обывателей—сельское общество или волость, къ коимъ они приписаны (Ibid, ст. 2.).

[3]) Города эти суть: С.-Петербургъ, Москва, Варшава, Николаевъ, Одесса Керчь, Севастополь, Кіевъ, Харьковъ, Казань, Нижній-Новгородъ, Самара, Саратовъ, Ростовъ-на-Дону, Кишиневъ, Симферополь, Ялта и ея окрестности.

[4]) Признаніе мѣстности фабрично-заводскою и, слѣдовательно, распространеніе на нее указаннаго порядка принадлежитъ губернатору, по представленію начальника мѣстной полиціи или фабричнаго инспектора (прав. о віподкѣ прим. Пол. о вид. на жит. утв. Мин. Внутр. Дѣлъ 12 дек. 1894 г.

Съ другой стороны, въ нѣкоторыхъ случаяхъ имѣніе паспорта не требуется закономъ даже при временныхъ отлучкахъ. Такъ, согласно ст. 4 Положенія, для отлучекъ изъ мѣста постояннаго жительства, вида на жительство не требуется: 1) въ предѣлахъ того уѣзда, гдѣ находится мѣсто постояннаго жительства, отлучающагося, а равно за предѣлами сего уѣзда не далѣе пятидесяти верстъ отъ мѣста постояннаго жительства, если отлучки продолжаются не долѣе шести мѣсяцевъ, и 2) отъ лицъ, нанимающихся на сельскія работы (Пол. о найм. на сельск. работ., ст, 2), какъ въ означенныхъ мѣстностяхъ (п. 1), такъ, сверхъ того, въ предѣлахъ волостей, смежныхъ съ тѣмъ уѣздомъ, въ которомъ находится мѣсто постояннаго жительства сихъ лицъ, хотя-бы отлучки ихъ изъ этого мѣста и продолжались болѣе шести мѣсяцевъ.

Неимѣніе паспорта.

2. Неимѣніе паспорта, само по себѣ, не составляетъ преступленія.

При дѣйствіи Устава о паспортахъ и бѣглыхъ, видъ на жительство признавался, прежде всего и главнымъ образомъ, *разрѣшеніемъ* на отлучку, Отлучка безъ паспорта разсматривалась, какъ неразрѣшенная и, слѣдовательно незаконная отлучка. Лицо, отлучившееся отъ своего общества безъ надлежащаго на то дозволенія, считалось *бѣглымъ* [1]). Каждому предписывалось преслѣдовать его, ловить и представлять немедленно полиціи [2]). За поимку бѣглаго нижнимъ чинамъ и полицейскимъ служителямъ выдавалось особое вознагражденіе въ 3 руб. [3]), Бѣглый препровождался къ мѣсту своего жительства *этапнымъ* порядкомъ и здѣсь подвергался уголовной отвѣтственности.

Какъ указано выше, Положеніе о видахъ на жительство, смотритъ на паспортъ, какъ на *удостовѣреніе личности*. Отлучка, *по общему правилу* [4]), считается дозволенною, не требующей спеціальнаго разрѣшенія. Поэтому отлучающійся безъ паспорта, но имѣющій возможность удостовѣрить свою личность не является *бѣглымъ*.

Согласно ст. 26 Положенія, при обнаруженіи лица, отлучившагося или проживающаго безъ установленнаго вида, тамъ, гдѣ онъ требуется, или же съ видомъ просроченнымъ, либо ненадлежащимъ, полиція, если лицо сіе докажетъ свою самоличность, выдаетъ ему свидѣтельство на срокъ, достаточный для полученія вида на жительство и во всякомъ случаѣ не долѣе, чѣмъ на шесть мѣсяцевъ.

Въ случаѣ истеченія срока свидѣтельства, выданнаго на основаніи статьи 26, владѣлецъ свидѣтельства, снабжается полиціею особымъ удостовѣреніемъ, для отбытія въ семидневный срокъ въ мѣсто постояннаго жительства,—и только

---

1) Уставъ о паспортахъ, ст. 317. *Бѣглый* противополагается *бродягѣ*, т. е. лицу, лишенному средствъ доказать настоящее свое состояніе или званіе, или упорно отказывающемуся отъ этого.

2) Тамъ-же ст. 318.

3) Тамъ-же ст. 331.

4) Объ исключеніяхъ см. ниже.

лицо, не отбывшее въ мѣсто постояннаго жительства въ указанный статьею 27; срокъ, высылается въ оное мѣрами полиціи. [1])

Паспортъ, какъ разрѣшеніе отлучки.

3. Паспортъ какъ разрѣшеніе отлучки, долженъ быть краткосрочнымъ паспортъ, какъ удостовѣреніе личности, можетъ быть безсрочнымъ.

По Положенію 1894 г., паспортъ для лицъ, не входящихъ въ составъ податныхъ обществъ, является, по общему правилу, именно удостовѣреніемъ личности; поэтому Положеніе широко очерчиваетъ кругъ лицъ, имѣющихъ право на полученіе *безсрочныхъ паспортныхъ книжекъ*. По уставу о паспортахъ и бѣглыхъ, право на полученіе безсрочныхъ паспортовъ имѣли лишь чиновники, уволенные отъ службы, ихъ вдовы и дочери, и не служащіе дворяне. [2]) Согласно ст. 33 Пол., безсрочныя паспортныя книжки служатъ видомъ на жительство для дворянъ неслужащихъ, лицъ, уволенныхъ отъ государственной службы, офицерскихъ чиновъ запаса, чиновниковъ запаса, почетныхъ гражданъ, купцовъ и разночинцевъ. [3]) Безсрочныя паспортныя книжки выдаются, по мѣсту постояннаго жительства, полицейскими установленіями, депутатскими собраніями, учрежденіями, въ которыхъ служитъ или служилъ получатель. [4])

Право на отлучку.

II. Право на отлучку, исключающее необходимость чьего-бы то ни было предварительнаго разрѣшенія, принадлежитъ не всѣмъ лицамъ. Будучи удостовѣреніемъ личности, паспортъ въ то же время является *разрѣшеніемъ отлучки для лицъ:*

a) несамостоятельныхъ въ *семейномъ* отношеніи;

b) принадлежащихъ къ *податнымъ* обществамъ;

c) ограниченныхъ по какой бы то ни было причинѣ въ свободѣ передвиженія.

Разсмотримъ каждую изъ этихъ категорій въ отдѣльности.

О несамостоятельныхъ въ семейномъ отношеніи.

1) *О несамостоятельныхъ въ семейномъ отношеніи.* Въ видъ на жительство получателя *должны* быть вносимы; 1) жена, если она находится при немъ; 2) сыновья и мужскаго пола—родственники, пріемыши и лица, состоящія подъ опекой (живущіе при немъ) до достиженіи всѣми ими восемнадцати лѣтъ;

---

[1]) Ст. ст. 27 и 28 положенія.

Изъ мотивовъ Госд. Совѣта (см. разъясненіе подъ ст. 26 Пол. изд. Госуд-Канц. стр. 60) видно, впрочемъ, что и послѣ изданія новаго положенія, проживаніе безъ установленнаго вида разсматривается какъ полицейское правонарушеніе и карается, по ст. 61 Уст. о Нак., штрафомъ въ размѣрѣ не свыше 10 руб.

[2]) См. ст. 27 и 51 уст. пасп. (св. зак. т. XIV).

[3]) Подъ разночинцами разумѣются лица, не принадлежащія ни къ какому сословію въ Имперіи (уволенныя изъ податного общества вслѣдствіе окончанія курса въ высшемъ уч. зав., дантисты, дѣти священника или псаломщика, дѣти чиновниковъ XIV—X кл. и т. под. (См. опред. Прав. Сенат. 10 Марта 1899 (Собр. узак. 10 Іюля 1899. № 84 ст. 1089). указъ. Прав. Сенат. 18 Ноября 1898 г. № 838 (Прав. В. 1899 г. № 85.)

[4]) См. ст . 34 и 35 пол.

3) не достигшіе двадцати одного года незамужнія дочери, а также родственницы, пріемыши женскаго пола и дѣвицы, состоящіе подъ опекой (живущіе при немъ). [1])

Лица, поименованныя въ п. п. 2 и 3., не имѣя отдѣльнаго вида на жительство, очевидно, права на отлучку не имѣютъ.—Отдѣльный видъ на жительство можетъ быть полученъ лицами мужскаго пола, не состоящими на госуд. службѣ, до достиженія 17 лѣтъ, а лицами женскаго пола, но не состоящими въ замужествѣ, до достиженія 21 г., не иначе, какъ по просьбѣ родителей и опекуновъ, либо съ согласія попечителей.—[2])

По достиженіи требуемаго возраста, означенныя лица вносятся въ паспортъ главы семьи *не иначе, какъ съ ихъ согласія* [3]) слѣдовательно, во всякое время они имѣютъ право на полученіе отдѣльнаго вида на жительство.

Таково общее правило. Изъ этого общаго правила ст. 19 Пол. допускаетъ, однако, одно чрезвычайной важности исключеніе.

Неотдѣленнымъ членамъ крестьянскихъ семействъ, *хотя бы и совершеннолѣтнимъ*, виды на жительство выдаются и возобновляются не иначе, какъ съ согласія хозяина крестьянскаго двора [4]). Приведеная статья предоставляетъ хозяину крестьянскаго двора огромную власть надъ своими домочадцами.

Власть эта легко можетъ выродиться въ средство для ихъ притѣсненія и эксплоатаціи. Поэтому отказъ дворохозяина въ выдачѣ отдѣльнаго вида на жительство законъ не считаетъ окончательнымъ: въ случаѣ такого отказа, виды на жительство неотдѣленнымъ членамъ крестьянскаго семейства *могутъ* быть выдаваемы *по распоряженію земскаго начальника* или другихъ соотвѣтственныхъ органовъ крестьянскаго управленія.—

Нельзя не замѣтить, что указанный порядокъ создаетъ весьма недостаточную гарантію для заинтересованныхъ лицъ.

Въ законѣ не упоминается вовсе, когда, именно, земскій начальникъ *долженъ* разрѣшить выдачу паспорта. Рѣшеніе этого вопроса предоставлено всецѣло дискреціонному усмотрѣнію земскаго начальника, причемъ распоряженія его по этому предмету обжалованію не подлежатъ.

---

[1]) Ст. ст. 9 и 10 полож. При отсутствіи законныхъ препятствій *могутъ* быть также вносимы—однако, не иначе, какъ съ ихъ согласія—лица, которыя по преклонному возрасту или состоянію здоровья не могутъ обходиться безъ посторонняго ухода и попеченія.—(ст. 10 Пол., разъясненіе къ ней въ изд. Госуд. Канц. стр. 50).

[2]) Ст. 11 Пол.

[3]) Ст. 10 Пол. о вид. на жит.

[4]) Правило это объясняется тѣмъ, что неотдѣленные члены крестьянскихъ семействъ не состоятъ въ непосредственной отвѣтственности предъ обществомъ въ дѣлѣ платежей, такъ какъ за исправное поступленіе послѣднихъ отвѣчаютъ только домохозяева. Кромѣ того, оно имѣетъ въ виду охраненіе авторитета семейнаго главы и предупрежденіе совершеннаго ея разстройства по личному произволу младшихъ ея членовъ (разъясн. къ ст. 19 полож. по оффиц. изд. Госуд. Канц.).

Кромѣ другихъ членовъ семьи, въ видъ на жительство получателя вносится его жена. Согласно ст. 11 Положенія, замужнія женщины, *независимо отъ ихъ возраста*, получаютъ отдѣльный видъ на жительство не *иначе* какъ съ согласія ихъ мужей. Въ этомъ—отличіе жены отъ другихъ членовъ семьи.

Приведенная статья—безусловно категорична.

Однако, дѣйствующее законодательство и судебная практика Прав. Сената устанавливаютъ рядъ исключеній изъ общаго правила ст. 11 Пол. [1]).

1) Согласно зак. 2 Іюня 1897 г. (отд. II) отдѣльный видъ на жительство долженъ быть выданъ женѣ лица, находящагося въ безвѣстномъ отсутствіи или страдающаго умопомѣшательствомъ.

2) Жены лицъ, переселяемыхъ по приговорамъ сельскаго общества [2]) обязаны слѣдовать за мужьями, буде они того пожелаютъ, за исключеніемъ случаевъ: а) тяжкой, неизлѣчимой болѣзни жены; б) жестокаго обращенія съ нею мужа или явно развратнаго его поведенія. [3]).

3) Жены лицъ, ссылаемыхъ въ Сибирь или другія отдаленныя губерніи по приговорамъ судебныхъ мѣстъ, съ лишеніемъ всѣхъ правъ состоянія, или всѣхъ особенныхъ правъ и преимуществъ, вправѣ отказаться отъ слѣдованія за мужьями и въ такомъ случаѣ имъ должны быть выдаваемы отдѣльные виды на жительство помимо согласія мужей [4]).

Приведенныя исключенія установлены закономъ; другихъ законъ не знаетъ.

Такимъ образомъ, по точному смыслу закона, жестокое обращеніе мужей съ женами, хотя бы и доходящее до мучительства и истязаній, не освобождаетъ жену отъ обязанностей совмѣстнаго жительства съ мужемъ, повиновенія его власти.

Единственное средство для нея получить отдѣльный видъ на жительство—подача прошенія на Высочайшее имя чрезъ Канцелярію прошеній.

Такихъ прошеній приносится множество; большинство изъ нихъ (80%) поступаетъ отъ крестьянъ и мѣщанъ. Значительное число ихъ—около 30%—разрѣшается въ положительномъ смыслѣ.

Необходимо впрочемъ замѣтить, что въ послѣднее время Правит. Сенатъ въ рядѣ рѣшеній, не основанныхъ на точномъ смыслѣ закона, устанавливаетъ слѣдующій тезисъ:

„Крестьянскія учрежденія обязаны дѣла по жалобамъ женъ крестьянъ на невыдачу имъ паспортовъ безъ согласія мужа обсуждать *по существу*, и въ случаѣ, если бы заявленія крестьянокъ о жестокомъ съ ними обращеніи мужей или отказѣ въ выдачѣ женамъ содержанія подтвердились,—должны дѣлать

---

1) Срав. ст. 103. т. X ч. I Свода Зак.

2) См. ниже стр. 77.

3) Ст. 255 Уст. о Ссыл. (т. XIV Св. Зак. изд. 1890 г.).

4) Ст. ст. 253 и 254 Уст. о Ссыл. (т. XIV Св. зак. изд. 1890 г.).

распоряженія о выдачѣ такимъ крестьянамъ паспортовъ и помимо согласія на то ихъ мужей." [1]).

Такимъ образомъ, Сенатомъ установлено новое огромной важности исключеніе изъ общаго правила, ст. 11 Пол. о вид. на жит. (ст. 103 т. X ч. I. Св. Зак.).—

Практика Сената несомнѣнно противорѣчитъ закону; рѣшенія его юридически не обоснованы; они не толкуютъ, а создаютъ законъ. [2]).

Конечно, такая практика лучшее доказательство въ пользу безусловной необходимости *законодательнаго* измѣненія постановленій дѣйствующаго права.

Сенатъ нарушаетъ законъ, повинуясь категоричнымъ требованіямъ жизни. Гора идетъ къ Магомету, потому что Магометъ не идетъ къ горѣ.

Такое явленіе не должно имѣть мѣста. Гора должна твердо стоять на мѣстѣ; сенатъ долженъ строго блюсти законъ.

Вопросъ о раздѣльномъ жительствѣ супруговъ уже давно возбужденъ въ законодательномъ порядкѣ. Высочайше утв. 30 мая 1884 г. мнѣніемъ Государственнаго Совѣта Министру Юстиціи предоставлено войти въ разсмотрѣніе вопроса объ условіяхъ и порядкѣ разрѣшенія одному изъ супруговъ отдѣльнаго жительства. Высочайше утвержд. 29 декабря 1897 г. мнѣніемъ Государственнаго Совѣта разработка этого вопроса признана неотложной: на редакціонную коммиссію по составленію Гражданскаго Уложенія возложена обязанность внести въ началѣ 1898 г. выработанныя ею правила на уваженіе Государственнаго Совѣта.

Проектъ закона о раздѣльномъ жительствѣ супруговъ, около 4-хъ лѣтъ тому назадъ дѣйствительно, былъ внесенъ въ Государственный Совѣтъ; однако, дальнѣйшаго движенія онъ не получилъ [3]).

О принадлежащихъ къ податнымъ обществамъ.

2. О принадлежащихъ къ податнымъ обществамъ [4]). Для лицъ принадлежащихъ къ податнымъ обществамъ, видъ на жительство служитъ *разрѣшеніемъ на отлучку*. Выдавая видъ на жительство, общество свидѣтельствуетъ, что съ его стороны препятствій къ отлучкѣ получателя не имѣется; въ опредѣленныхъ случаяхъ недоимщикамъ можетъ быть отказано въ выдачѣ или возобновленіи вида на жительство.

Какъ разрѣшеніе на отлучку, видъ на жительство для лицъ, такъ называемыхъ податныхъ сословій, долженъ быть срочнымъ.

Законъ 1894 г., въ главѣ о видахъ на жительство для мѣщанъ ремесленниковъ и сельскихъ обывателей, различаетъ:

---

[1]) Опредѣленіе 30 Ноября 1899 г.; опред. отъ 19 Мая 1900 г. и мн. др. См. ст. *С. Кожухова*, въ Ж. М. Ю. 1901 г. № 3).

[2]) Именно потому невозможно отвѣтить на вопросъ: распространяется ли указанная практика и на мѣщанокъ, или она касается исключительно крестьянскихъ женъ.

[3]) „Право" 1900 г. № 52.

[4]) *И. М. Страховскій* Остатки крѣпостнаго права („*Право*" 1902 г. №№ 6 и 7).

1) паспортныя книжки, выдаваемыя на *пять* лѣтъ [1]).

2) паспорты, выдаваемые на годъ [2]).

Означенные виды выдаются: 1) мѣщанамъ и ремесленикамъ—мѣщанскими и ремесленными управами, а гдѣ таковыхъ управъ нѣтъ—установленіями исполняющими обязаннности по мѣщанскому и ремесленному управленію, и 2) сельскимъ обывателямъ—волостными старшинами [3]).

Паспортныя книжки выдаются мѣщанамъ и ремесленникамъ, за коими числятся недоимки по общественнымъ сборамъ, не иначе, какъ съ согласія ихъ обществъ; равнымъ образомъ только съ согласія обществъ могутъ получить паспортныя книжки сельскіе обыватели, за коими числятся недоимки по тѣмъ изъ государственныхъ, земскихъ и мірскихъ сборовъ, поступленіе которыхъ обезпечивается круговою порукой подлежащихъ сельскихъ обществъ [4]).

При выдачѣ паспортной книжки, установленіе, ее выдающее, обозначаетъ въ книжкѣ годовой размѣръ сборовъ, причитающихся по послѣдней раскладкѣ съ лица, получающаго книжку. Если сумма сборовъ, уплаченныхъ отлучившимся за время пользованія книжкою, окажется не соотвѣтствующею суммѣ дѣйствительно причитавшихся съ него по раскладкѣ за означенное время платежей, то, по истеченіи срока книжки, а равно при утратѣ владѣльцемъ книжки права пользоваться ею,—недоплаченныя отлучившимся суммы уплачиваются имъ обществу, а произведенныя переплаты принимаются въ зачетъ причитающихся съ него платежей, по раскладкѣ общества, на будущее время [5]).

Владѣлецъ паспортной книжки обязанъ ежегодно, не позднѣе 31 декабря уплачивать обозначенную въ книжкѣ сумму годовыхъ сборовъ [6]).

Если, при предъявленіи паспортной книжки въ полицію,—а также во всѣхъ случаяхъ, когда таковая окажется въ ея распоряженіи и по другимъ какимъ-либо основаніямъ, окажется, что владѣльцемъ книжки, указанные въ ней сборы, въ установленный срокъ не уплачены, то полиція отбираетъ отъ него книжку [7]).

Отобраніе паспортной книжки, по приговору подлежащаго общества, ут-

---

[1]) По Уст. о Паспортахъ (т. XIV Св. Зак. изд. 1890 г.) различились паспорта, полугодовые, годовые, двухгодовые и трехгодовые.

[2]) Ст. 39 Полож. Говоритъ еще о *безплатныхъ* билетахъ на отлучку; ст. ст. 63 и сл. различаютъ безплатные билеты срочные и безсрочные. Закономъ 7 апрѣля 1897 г. безплатные билеты отмѣнены, такъ какъ съ отмѣной спеціальнаго сбора, взимаемаго съ видовъ на жительство, всѣ виды являются безплатными.

[3]) Ст. 40 Пол. Съ отмѣной круговой поруки послѣдняя оговорка падаетъ сама собою.

[4]) Ст. 43 и 44 Пол. Подъ сельскими обывателями слѣдуетъ понимать въ данномъ случаѣ и женщинъ-домохозяекъ.

[5]) Ст. 45 Пол.

[6]) Ст. 46 Пол.

[7]) Ст. 54 Пол. Ср. Правила о порядкѣ прим. Пол., утвержд. мин. внутр. дѣлъ 12 декабря 1894 г.

верждeнному административной властью, допускается также: 1) въ случаѣ оставленія отлучившимся безъ всякаго призрѣнія членовъ семьи или воспитателей нуждающихся въ средствахъ къ жизни и не могущихъ снискивать себѣ пропитаніе своимъ трудомъ; 2) по требованію хозяина двора, къ которому отлучившійся принадлежитъ, и 3) въ случаѣ избранія отлучившагося на одну изъ должностей, означенныхъ въ ст. 112 общаго положенія о крестьянахъ [1]).

Что касается паспортовъ, то, согласно ст. 60 Пол., мѣщане, ремесленники и сельскіе обыватели могутъ получать паспорты независимо отъ лежащихъ на нихъ недоимокъ по сборамъ. Лица сіи не могутъ, однако, возобновлять паспорты безъ согласія общества, если не уплатятъ всѣхъ по означеннымъ сборамъ недоимокъ, числящихся на нихъ по 1 января того года, въ которомъ заявлено ими ходатайство о возобновленіи паспортовъ [2]).

Объ ограниченныхъ въ свободѣ передвиженія.

3) *Объ ограниченныхъ въ свободѣ передвиженія.* Кромѣ указанныхъ категорій лицъ, паспортъ является не только удостовѣреніемъ личности, но также и разрѣшеніемъ на отлучку для всѣхъ, вообще, лицъ, ограниченныхъ, по какой бы то ни было причинѣ, въ правѣ на свободное передвиженіе, на свободный выборъ временнаго или постояннаго мѣстожительства. Объ этихъ лицахъ мы подробнѣе скажемъ ниже при разсмотрѣніи мѣръ, направленныхъ къ непосредственному воздѣйствію, къ регламентаціи передвиженія

III. Фискальное значеніе вида на жительство.

Плакатъ 1724 г. фискальнаго значенія не имѣлъ; съ „пропускнаго письма взималось по 2 коп., составлявшія стоимость бумаги. Впервые паспортъ пріобрѣтаетъ фискальное значеніе по манифесту 1763 г., установившему сборъ съ паспортовъ отъ 10 к. до 1 руб. Въ началѣ XIX в. сборъ за паспорта съ мѣщанъ и крестьянъ достигъ весьма значительной величины: за годовой паспортѣ взималось 6 р., за трехгодичный—30 р., за пятилѣтній—70 руб. Въ 1825 и 1826 гг. установленъ былъ сборъ, просуществовавшій до 1894 г., въ размѣрѣ 1 р. 45 к. за каждый годъ, на который выдавался паспортъ. Реформа 1894 г. понизила сборъ до 1 руб. за годъ, распространивъ, однако, обязанность его уплаты и на лицъ привиллегированныхъ сословій. Владѣльцы безсрочныхъ паспортныхъ книжекъ должны были ежегодно уплачивать рублевый сборъ путемъ выборки и наклейки на паспортъ спеціальныхъ паспортныхъ марокъ. Въ такомъ видѣ паспортный сборъ просуществовалъ до 1897 г.. доставляя казнѣ около $4^1/_2$ милл. въ годъ.

---

1) Ст. 55 Пол. Должности, о которыхъ идетъ рѣчь, суть. волостнаго старшины, сельскаго старосты, помощника старшины, сборщика податей, засѣдателей волостныхъ правленій и судей волостныхъ судовъ.

2) Согласно ст. 59 Пол., въ первонач. редакт., паспорта могли быть трехъ категорій,—годичные, полугодичные и трехмѣсячные. Законъ 7 апрѣля 1897 г., отмѣнившій безплатные билеты, отмѣнилъ вмѣстѣ съ тѣмъ и паспорта, выдаваемые на три и шесть мѣсяцевъ. Въ настоящее время паспорта выдаются только на годъ (См. также Высоч. утв. 30 апрѣля 1898 г. Мнѣн. Гос. Сов. въ Собр. Узак. № 60, ст. 828).

Не смотря на свой сравнительно скромный размѣръ, паспортный сборъ является, однако, весьма отяготительнымъ, въ особенности, для нуждающагося крестьянскаго населенія. Необходимость въ выборкѣ паспорта, по общему правилу, возникаетъ для крестьянина, именно, въ то время, когда, не находя работы на мѣстѣ постояннаго жительства, онъ ищетъ заработка въ отхожихъ промыслахъ. При такихъ условіяхъ взиманіе паспортнаго сбора лишаетъ его даже той ничтожной суммы, которою онъ въ состояніи запастись на дорогу. Съ другой стороны, существованіе этого сбора открывало безграничный просторъ злоупотребленіямъ мѣщанскихъ и крестьянскихъ властей.

Законъ 7 апрѣля 1897 г. отмѣняетъ вовое паспортный сборъ со всѣхъ паспортовъ, выдаваемыхъ русско-подданнымъ въ предѣлахъ Имперіи, за исключеніемъ Царства Польскаго [1]).

Въ настоящее время паспортный сборъ взимается съ заграничныхъ паспортовъ, съ паспортовъ, выдавемыхъ иностранцамъ на пребываніе въ Россіи, а также обывателямъ Царства Польскаго.

§ 8 Регламентація передвиженія въ предѣлахъ государства, по русскому законодательству.

Свобода передвиженій, хотя-бы даже въ формѣ временныхъ отлучекъ, ограничена для тѣхъ, кто долженъ испросить отъ главы семьи или отъ общества разрѣшеніе на полученіе отдѣльнаго вида для жительства [2]).

Затѣмъ, она ограничена для тѣхъ, кто, по служебному своему положенію, не имѣетъ права на отлучку безъ разрѣшенія начальства, т. е. для чиновниковъ гражданскихъ вѣдомствъ и для военнослужащихъ.

Независимо отъ этого, ограниченіе права отлучки изъ мѣста жительства, а также права на перемѣну осѣдлости устанавливается нашимъ законодательствомъ въ двоякой формѣ.

I. Нѣкоторыя категоріи лицъ лишены права пребыванія и водворенія въ извѣстной мѣстности (Externirung).

Сюда относятся:

1. *Евреи.*

Евреи, по общему правилу, лишены права на *водвореніе*:

Внѣ черты еврейской осѣдлости.

А. Внѣ черты еврейской осѣдлости [3]).

Изъ этого правила законъ допускаетъ рядъ исключеній. Правомъ повсемѣстнаго жительства пользуются слѣдующія категоріи евреевъ:

---

[1]) Собр. Узак. 9 мая 1897 г. № 46, стр. 627.

[2]) См. выше стр. 66 и сл.

[3]) Черта осѣдлости состоитъ: a) изъ 15 губ., перечисленныхъ въ ст. 11 Уст. о Пасп. т. XIV Св. Зак. изд. 1890 г.: Бессарабской, Виленской, Витебской, Волынской, Гродненской, Екатеринославской, Кіевской (за искл. г. Кіева), Ковенской, Минской, Могилевской, Подольской, Полтавской, Таврической (за искл. г.г. Ялты и Севастополя), Херсонской (за искл. г. Николаева) и Черниговской; b) изъ 10 губерній Царства Польскаго (указъ 24 мая 1862 г.).

a) кончившіе курсъ въ *русскихъ* [1]) высшихъ учебныхъ заведеніяхъ, въ томъ числѣ и медицинскихъ;

b) аптекарскіе помощники, дантисты, фельдшера и повивальныя бабки.

c) о гставные воинскіе чины военнаго и морского вѣдомства, *поступившіе на службу* по рекрутскому уставу [2]).

d) купцы 1-ой гильдіи, послѣ пребыванія въ ней въ чертѣ осѣдлости втеченіе 5 лѣтъ. Тѣ изъ означенныхъ евреевъ, которые втеченіе 10 лѣтъ были *приписаны* къ 1-ой гильдіи въ городахъ, находящихся внѣ черты осѣдлости, получаютъ право постояннаго жительства, но не повсемѣстно, а только въ мѣстахъ ихъ приписки—хотя-бы потомъ и выбыли изъ первой гильдіи [3]).

e) механики, винокуры, пивовары и вообще мастера и ремесленники, пока они занимаются своимъ промысломъ или ремесломъ [4]).

f) обучающіеся въ университетахъ, академіяхъ и другихъ высшихъ учебныхъ заведеніяхъ; изучающіе фармацію, фельдшерское искусство и повивальное искусство; обучающіеся мастерствамъ по ученическимъ договорамъ (не свыше, однако 5 лѣтъ [5]). Означенныя лица имѣютъ право на жительство только въ мѣстѣ своего обученія [6]).

g) ученые евреи, состоящіе при Министерствѣ Внутреннихъ Дѣлъ, генералъ-губернаторахъ, губернаторахъ, а также казенные раввины имѣютъ право жительства въ мѣстѣ служенія, пока, разумѣется, они состоятъ въ означенныхъ должностяхъ [7]).

Жены, вдовы и разведенныя жены евреевъ, обладающихъ правомъ повсемѣстнаго въ Имперіи жительства, пользуются, согласно послѣднимъ разъясненіямъ Прав. Сената, тѣмъ же правомъ, какъ и ихъ мужья. [8]).

---

[1]) Опр. I Д-та Пр. Сен. 21 янв. 1887 г. № 502 по д. *Каневскаго*. Прим. къ Отд. II ст. 12 Уст. о Пасп.

[2]) Прил. къ ст. 680 (прим. 3) Зак. сост. т. IX изд. 1899 г.

[3]) Отд. I ст. 12 Уст. о Пасп. При означенныхъ евреяхъ могутъ проживать внѣ черты осѣдлости кромѣ членовъ семьи приказчики и слуги изъ ихъ единовѣрцевъ, въ опредѣленномъ количествѣ (ib).

[4]) Прим. 3 къ ст. 157 Уст. о пасп. Подъ ремесломъ, по разъясненіямъ Прав. Сената, слѣдуетъ понимать всякаго рода обработку вещей ручнымъ способомъ съ примѣненіемъ знаній, составляющихъ предметъ цеховаго обученія или пріобрѣтенныхъ на фабрикахъ и заводахъ (Опредѣленіе I общ. соб. $\frac{\text{31 янв. 1897 г.}}{\text{29 окт. 1899 г.}}$ № 121 по д. Лапидусзона и др.; опр. I Д-та 2 декабря 1897 г. за № 9849 г. по д. Лапинера: опр. I Д-та 24 марта 1892 г. № 2811 по д. Шаломовича и мн. др.).

[5]) Ст. 788 Зак. Сост. т. IX изд. 1899 г.; прим. 1 къ ст. 157 Уст. пасп. т. XIV изд. 1890 г.; п. 3 прим. къ отд. II ст. 12 Уст. пасп.; п. 3 прим. 3 къ ст. 157 Уст. пасп.

[6]) Опред. I Д-та 26 марта 1897 г. № 3107, по д. Залманова.

[7]) Ст. 1337 и 1338 Уст. Ин. Испов. т. XI ч. I изд. 1896 г. и ст. 17 Уст. пасп. т. XIV изд. 1890 г.; опред. I Д-та 14 февр. 1896 г. № 1419 по д. Барона.

[8]) (Опр. I Д-та 12 марта 1897 г. № 2891 г. по д. Скурховичъ 27 янв. 1899 г. № 832 по д. Линковской и др.

Евреи, не имѣющіе права жительства внѣ черты еврейской осѣдлости, не имѣютъ равнымъ образомъ, права временнаго здѣсь пребыванія. Однако, въ видѣ исключенія, означеннымъ евреямъ дозволяется срочное пребываніе повсемѣстно въ Имперіи для опредѣленныхъ въ законѣ надобностей,—а именно:

1) для принятія наслѣдства,

2) для отысканія законныхъ правъ собственности въ мѣстахъ судебныхъ и правительственныхъ.

3) Для торговыхъ дѣлъ и для торговъ на подряды и поставки.

Во всѣхъ этихъ случаяхъ полицейское начальство своею властью можетъ дозволять пребываніе евреямъ не болѣе шести недѣль, а дальнѣйшее пребываніе зависитъ отъ губернскаго правленія, причемъ послѣднее не можетъ дать отсрочку болѣе 2-хъ мѣсяцевъ безъ разрѣшенія высшаго начальства [1]).

Кромѣ того, евреямъ купцамъ 1-ой гильдіи разрѣшается пріѣзжать въ столицы и другіе города или присылать вмѣсто себя своихъ приказчиковъ по довѣренностямъ, два раза въ годъ, съ тѣмъ, чтобы пребываніе ихъ въ оба раза не превышало 6 мѣсяцевъ въ годъ; купцамъ 2-ой гильдіи разрѣшается пріѣзжать для той же цѣли лично, или присылать приказчиковъ разъ въ годъ на два мѣсяца [2]).

Въ чертѣ еврейской осѣдлости.

В. Въ чертѣ еврейской осѣдлости.

а) Закономъ 3 мая 1882 г. евреямъ воспрещено *въ чертѣ осѣдлости* водвореніе *внѣ городовъ и мѣстечекъ* [3]). Правило это не касается, однако, евреевъ, поселившихся въ селеніяхъ до 3 мая 1882 г. Означенные евреи сохраняютъ право жительства въ тѣхъ селеніяхъ, въ которыхъ ихъ засталъ законъ 82 г., переходъ ихъ въ другія селенія безусловно воспрещенъ [4]).

Дѣйствіе закона 3 мая 1882 г., по разъясненію Правительствующаго Сената не распространяется на евреевъ, пользующихся правомъ повсемѣстнаго жительства по полученному образованію [5]).

Законъ 1882 г. воспрещаетъ евреямъ *водвореніе* внѣ городовъ и мѣстечекъ; наоборотъ, разъѣзды по сельскимъ мѣстностямъ, остановки, кратковременное пребываніе внѣ городскихъ поселеній закономъ не воспрещены. На пребываніе въ сельскихъ мѣстностяхъ не требуется разрѣшенія полиціи, обязанности

---

[1]) Ст. 157 Уст. о Пасп. т. XIV изд. 1890 г. срв. съ п. 2 ст. 2 прил. къ ст. 791 (прим. 1) Зак. Сост. т. IX изд. 1899 г.

[2]) Ст. 161 того же Уст.

[3]) Высочайшее повелѣніе 3 мая 1882 г. (прим. 1 къ ст. 779 Зак. Сост. т. IX Св. Зак. изд. 1889 г.) Срв. прим. 3 къ ст. 11 Уст. пасп. т. XIV, по прод. 1895 г.

[4]) Законъ 29 декабря 1887 г. (прим. 2 къ ст. 779 Зак. Сост. т. IX изд. 1899 г.).

[5]) Опред. I-го Общ. Собр. $\frac{1 \text{ апрѣля}}{27 \text{ октября}}$ 1889 г. № 138 по д. *Черникова:* Опр. I департ. 12 марта 1884 г. № 1999 по д. апт. помощ. Работникова и мн. др.

которой ограничиваются наблюденіемъ за тѣмъ, чтобы это пребываніе не обращалось въ постоянное [1]).

b) Закономъ 27 октября 1858 г. евреямъ воспрещено имѣть постоянное жительство, а равно пріобрѣтать недвижимую собственность *въ пятидесятиверстномъ отъ границы пространствѣ* пограничныхъ губерній Западныхъ и Бессарабской. Законъ этотъ не распространяется, однако, на лицъ, приписанныхъ къ обществамъ означенной полосы до 27 октября 1858 г.

Евреи, имѣющіе право жительства въ пятидесятиверстной чертѣ, удаляются изъ нея, если они изобличены въ участіи въ контрабандномъ промыслѣ, а также если ихъ удаленіе признано будетъ нужнымъ начальствомъ таможеннаго округа по имѣющимся о неблагонадежности ихъ свѣдѣніямъ [2]).

По разъясненіямъ Правительствующаго Сената, запрещеніе жительства въ предѣлахъ 50-верстной полосы распространяется на евреевъ пользующихся правами повсемѣстнаго жительства, внѣ черты еврейской осѣдлости, не исключая лицъ, получившихъ высшее образованіе [3]).

Съ другой стороны, воспрещеніе евреямъ, не приписаннымъ къ пограничной чертѣ, водворенія въ ея предѣлахъ на постоянное жительство *не лишаетъ ихъ права въѣзда въ черту и временнаго пребыванія* по опредѣленной надобности въ ея предѣлахъ [4]).

С. Въ мѣстностяхъ, находящихся на особомъ положеніи.

Въ мѣстностяхъ, находящихся на особомъ положеніи.

Для нѣкоторыхъ городовъ и мѣстностей, находящихся внѣ черты еврейской осѣдлости, установлены особыя правила касательно водворенія евреевъ, частью болѣе льготныя (для г.г. Кіева, Николаева, Севастополя, Ялты, Риги и Шлока, Курляндской и Лифляндской губ.), частью же болѣе строгія (для г. Москвы и Московской губ., областей Войска Донского, Терской и Кубанской, а также и для Сибири).

2. *Лица, высланныя изъ опредѣленной мѣстности административнымъ порядкомъ.*

Необходимо различать административную высылку отъ административной ссылки. Первая предполагаетъ удаленіе лица изъ опредѣленной мѣстности (Ех-

---

[1]) Опр. I департ. 10 февраля 1893 г. № 1243 по д. *Ройтмана*; опр. I департ. 18 февраля 1898 г. за № 1633 по д. *Хейфица* и мн др.

[2]) Ст. 18—10 Уст. паспорт. т. XIV Св. Зак. изд. 1890 г.; ст. 781 и прим. Зак. Сост. т. IX Св. Зак. изд. 1899 г. Высочайшимъ повелѣніемъ 21 іюля 1895 г. пріостановлено выселеніе изъ городовъ и мѣстечекъ (но *не* изъ селеній, по закону 3 Мая 1882 г.) пограничной черты евреевъ, водворившихся въ нихъ безъ законнаго основанія.

[3]) Опр. I Общ. Собр. 27 января 1895 г. за № 613, по дѣлу канд. правъ Розенберга; опред. I департ. 6 ноября 1896 г. № 8519 по д. Яхнесса и мн. др.

[4]) Опр. I департ. 22 ноября 1895 г. за № 8525 по д. Финкеля и Шмулевича; опред. I департ. 4 іюня 1897 г. за № 5545 по д. Кореля.

ternirung), вторая—водвореніе лица въ опредѣленной мѣстности,—указаніе лицу *обязательнаго мѣста жительства* (Confinirung) [1]).

Генералъ-губернаторамъ, губернаторамъ и градоначальникамъ предоставляется право воспрещать отдѣльнымъ личностямъ пребываніе въ мѣстностяхъ, объявленныхъ въ положеніи усиленной и чрезвычайной охраны [2]).

Изъ С.-Петербурга особымъ совѣщательнымъ присутствіемъ, состоящимъ при градоначальникѣ, съ утвержденія послѣдняго, можетъ быть выслано на срокъ не болѣе 4-хъ лѣтъ всякое лицо, проживающее въ столицѣ безъ надлежащаго вида или съ видомъ просроченнымъ или ненадлежащимъ, если окажется, что означенное лицо, не имѣя средствъ къ существованію, ведетъ жизнь праздную и вообще предосудительную и, притомъ, подвергалось по суду наказанію за преступныя дѣйствія противъ порядка управленія, благочинія и чужой собственности [3]).

3) *Лица, находящіяся подъ надзоромъ полиціи.*

Лица, состоящія по судебнымъ приговорамъ, на основаніи ст. 48, 49 и 51 ул. о нак., подъ *надзоромъ полиціи*, лишаются права жительства и пребыванія: 1) въ столицахъ и во всѣхъ мѣстностяхъ столичныхъ губерній; 2) въ губернскихъ городахъ, ихъ уѣздахъ и во всѣхъ мѣстностяхъ, отстоящихъ отъ губернскихъ городовъ ближе двадцати пяти верстъ; ограниченіе это не примѣняется, однако, къ лицамъ, приписаннымъ къ обществамъ (кромѣ губернскаго города), находящимся въ тѣхъ уѣздахъ и мѣстностяхъ; 3) во всѣхъ крѣпостяхъ и мѣстностяхъ, отстоящихъ отъ крѣпостей ближе двадцати пяти верстъ, и 4) въ тѣхъ городахъ или мѣстностяхъ, въ коихъ по особымъ Высочайшимъ повелѣніямъ не разрѣшается водвореніе поднадзорныхъ [4]).

4) *Лица, лишенныя духовнаго сана.*

Священнослужителямъ, лишеннымъ за пороки и неблагочинные поступки духовнаго сана, воспрещается въѣздъ въ обѣ столицы и жительство въ нихъ втеченіи *семи* лѣтъ [5]). Лица, коимъ разрѣшено сложить съ себя монашеское званіе, лишаются права имѣть жительство, либо приписаться къ обществу въ той губерніи, гдѣ они жили монахами, и также въ обѣихъ столицахъ въ теченіе *семи* лѣтъ [6]).

II. Нѣкоторыя категоріи лицъ обязаны проживать въ опредѣленной мѣстности; *обязательное мѣстожительство* ихъ опредѣляется закономъ, судебнымъ рѣшеніемъ или административнымъ распоряженіемъ (Confinirungen).

---

[1]) Нашъ законъ не различаетъ этихъ понятій: п. I Положенія о мѣрахъ къ охранен. госуд. порядка и общ. спокойствія (прил. I къ ст. 1 (прим. 2) Уст. пред. пресѣч. прест., т. XIV Св. Зак. изд. 1890 г.).

[2]) Прил. I къ ст. 1 (прим. 2) Уст. о пред. пресѣч. прест., т. XIV Св. Зак. изд. 1890 г. ст. 16 п. 4, ст. 23.

[3]) Прил. къ ст. 28 (прим.) Полож. о вид. на жит.

[4]) Ст. 21 Пол. о вид. на жит.

[5]) См. 179 Уст. о пред. пресѣч. прест.

[6]) См. 415 т. IX Св. Зак. изд. 1899 г.

Обязательное мѣсто жительства установлено закономъ для служащихъ въ гражданскомъ вѣдомствѣ и для военно-служащихъ, для лицъ духовнаго званія, для учениковъ [1]).

Затѣмъ сюда же относятся:

1) Лица, сосланныя по приговорамъ уголовнаго суда.

2) Вредныя для государственнаго и общественнаго спокойствія лица, подвергшіяся *административной ссылкѣ* на срокъ отъ 1 до 5 лѣтъ въ какую-либо *опредѣленную мѣстность* Европейской и Азіатской Россіи, по закону 11 іюля 1887 г. [2]).

3. Переданныя въ распоряженіе правительства, по приговорамъ крестьянскихъ обществъ, входящія въ ихъ составъ лица, дальнѣйшее пребываніе коихъ въ обществѣ угрожаетъ мѣстному благосостоянію и безопасности. Означенныя лица препровождаются этапнымъ порядкомъ въ одну изъ мѣстностей, указываемыхъ на каждое трехлѣтіе впередъ Высочайше утвержденнымъ Положеніемъ Комитета Министровъ.

Въ мѣстѣ новаго водворенія удаленный причисляется къ одной изъ волостей распоряженіемъ мѣстнаго губернскаго начальства и отдается подъ надзоръ полиціи.

Временныя отлучки, однако, не въ губернію, изъ которой водворенный былъ удаленъ, могутъ быть разрѣшаемы мѣстными полицейскими управленіями, съ выдачею отлучающимся проходныхъ свидѣтельствъ. По истеченіи 5 лѣтъ водворенному разрѣшается, въ случаѣ одобрительнаго поведенія, переходить на жительство въ губерніи и тамъ приписываться къ обществу на общемъ основаніи; впрочемъ, возвратиться обратно въ прежнее свое общество и губернію онъ можетъ не иначе, какъ съ разрѣшенія Министра Внутреннихъ дѣлъ [3]).

4. Лица, состоящія подъ надзоромъ полиціи.

Законъ нашъ, какъ указано выше, знаетъ нѣсколько видовъ полицейскаго надзора. Обязательное мѣстожительство устанавливается полицейскимъ надзоромъ въ двухъ случаяхъ.

Во-1-хъ, лица, состоящія подъ надзоромъ полиціи по *судебнымъ приговорамъ*, на основаніи ст. 48, 49 и 51 улож. о наказ., не вправѣ перемѣнять мѣста жительства и удаляться отъ него безъ особеннаго на каждый разъ дозволенія полиціи или общества, подъ надзоромъ которыхъ они находятся [4]).

---

[1]) Высоч. утв. 3 іюня 1894 г. М. Г. С. объ утвержденіи положенія о видахъ на жительство IV, 2; Полож. о вид. на жит., ст. 2. Для римско-католическаго духовенства (Св. Зак. т. XI ч. I. Уст. дух. дѣлъ иностр. исповѣд. изд. 1896 г. ст. 97.

[2]) Прил. I къ ст. 1 (прим. 2) Уст. о пред. пресѣч. прест. V правила объ администр. высылкѣ.

[3]) Законъ 10 іюня 1900 г. объ отмѣнѣ ссылки (Собр. узак. 20 іюля 1900 г. № 67 ст. 1509).

[4]) Ст. 21 Полож. о вид. на жит.

Во-2-хъ, лица, вредныя для общественнаго спокойствія, надъ коими учрежденъ по распоряженію административныхъ властей полицейскій надзоръ, какъ мѣра предупрежденія преступленій противъ существующаго порядка, обязаны жить въ опредѣленномъ имъ для того мѣстѣ и не имѣютъ права отлучаться изъ него безъ разрѣшенія административной власти. Временныя отлучки могутъ быть имъ разрѣшаемы, по особо уважительнымъ причинамъ и при одобрительномъ поведеніи, только на извѣстный срокъ и въ точно опредѣленную мѣстность, — въ предѣлахъ уѣзда мѣстнымъ начальникомъ полиціи, въ предѣлахъ губерніи мѣстнымъ губернаторомъ, въ другія губерніи Министромъ Внутреннихъ Дѣлъ [1]).

5) Лица, высланныя для водворенія за нищенство; виды на жительство выдаются имъ не ранѣе истеченія двухъ лѣтъ со времени высылки. Въ теченіе этого срока имъ могутъ быть выдаваемы мѣстною полиціею, лишь по особо уважительнымъ причинамъ, безплатныя свидѣтельства на отлучку на срокъ не болѣе двухъ недѣль. Въ свидѣтельствахъ сихъ точно обозначается мѣсто отлучки [2]).

6) Скопцы. Паспорты на отлучку внутри Имперіи выдаются раскольникамъ всѣхъ сектъ, за исключеніемъ скопцовъ, на общемъ основаніи. Паспорты скопцамъ для отлучки въ другія мѣста не выдаются [3]).

§ 9. Выѣздъ заграницу.

§ 9 Выѣздъ заграницу. Временная отлучка.

I. Временная отлучка.

Выѣздъ за границу всегда подлежалъ у насъ значительнымъ стѣсненіямъ. Только въ Петровскую эпоху онъ не только былъ вполнѣ свободенъ, но даже всячески поощряемъ правительствомъ.

Заграничныя путешествія для ученія молодыхъ людей воспрещаются въ 1800 г. Павломъ I и въ 1831 г. Николаемъ I. Законъ 18 февраля 1831 г. мотивируется тѣмъ, что молодые люди „возвращаются иногда въ Россію съ самыми ложными о ней понятіями, не зная ея истинныхъ потребностей, законовъ, нравовъ, порядка, а нерѣдко и языка“.

Въ 1834 г. издается законъ, который постановляетъ, что отлучка за границу дворянъ не должна длиться болѣе 5 лѣтъ, а лицъ прочихъ состояній болѣе 3-хъ лѣтъ.

Закономъ 1851 г. дозволенный срокъ отлучки сокращенъ до 2-хъ лѣтъ для дворянъ, до 1 года для лицъ прочихъ состояній; кромѣ того, установлена пошлина въ размѣрѣ 250 р. за полугодіе (въ случаѣ болѣзни 50 р.).

---

[1]) Прил. II къ ст. I (прим. 2) Уст. о пред. и пресѣч. прест. т. XIV Св. Зак. изд. 1890 г.

[2]) Ст. 20 Пол. о вид. на жит.

[3]) Ст. 31 и 32 Уст. о пасп. Св. Зак. т. XIV изд. 1890 г.

Въ царствованіе Императора Александра II стѣсненія заграничныхъ путешествій значительно смягчаются. Законъ 1856 г. отмѣняетъ пошлину и устанавливаетъ паспортный сборъ въ 5 руб. за полугодіе.

Однако, и въ настоящее время заграничныя путешествія подлежатъ у насъ разнообразнымъ стѣсненіямъ.

Внутренній паспортъ, какъ мы видѣли выше, имѣетъ въ настоящее время, по преимуществу, характеръ удостовѣренія личности. Заграничный паспортъ всецѣло сохранилъ характеръ разрѣшенія на отлучку.

Паспортная система, въ примѣненіи къ передвиженіямъ *внутри* государства, является прежде всего мѣрой *надзора* надъ передвиженіемъ; та же система, въ примѣненіи къ заграничнымъ путешествіямъ, является мѣрой непосредственнаго—воздѣйствія на передвиженіе.

Паспортная реформа 1894 г. не коснулась заграничныхъ паспортовъ.

По дѣйствующему праву выѣздъ за границу подлежитъ слѣдующимъ ограниченіямъ.

1. *Для выѣзда заграницу требуется разрѣшеніе компетентной административной власти.*

По общему правилу какъ русскіе подданные, такъ и иностранцы, пребывающіе въ Россіи, имѣютъ *право* на выѣздъ за границу; въ выдачѣ разрѣшенія можетъ быть отказано только въ опредѣленныхъ закономъ случаяхъ.

Однако, нѣкоторыя категоріи русскихъ подданныхъ права на выѣздъ за границу не имѣютъ,—а именно:

а) Всѣ вообще русскіе подданные въ возрастѣ отъ 18 до 20 лѣтъ [1]). Означенному ограниченію не подлежатъ, однако: пограничные жители, шкиперы, вольные матросы; молодые люди изъ купеческихъ семействъ, коимъ разрѣшается отправляться на 6 лѣтъ за границу для практическихъ занятій въ иностранныхъ купеческихъ конторахъ; лица, отправляющіяся за границу для излѣченія болѣзни, для полученія наслѣдства и для усовершенствованія себя въ художествахъ и высшихъ ремеслахъ, равно по дѣламъ торговымъ; несовершеннолѣтніе, отъѣзжающіе за границу съ родителями, воспитателями, и жены съ мужьями [2]).

---

[1]) П. 7 ст. Уст. 214 о пасп. (т. XIV Св. Зак. изд. 1890 г.) воспрещаетъ вообще выдачу заграничныхъ паспортовъ россійскимъ подданнымъ до достиженія ими 20-лѣтняго возраста: но, согласно примѣч. къ п. 8 той же статьи, русскіе подданные *мужскаго пола* въ возрастѣ отъ 10 до 18 лѣтъ увольняются за границу безъ обсужденія причинъ, вызвавшихъ такую отлучку. Распространяется-ли правило, установленное п. 7 ст. 214 Уст. на русскихъ подданныхъ женскаго пола? Повидимому, распространяется (Срв. п. 8 ст. 214 Уст.: „и женъ съ мужьями“). Но, въ такомъ случаѣ, оказывается, что лица женскаго пола не имѣютъ права на выѣздъ, по общему правилу, и въ возрастѣ отъ 10 до 18 лѣтъ.

[2]) П.п. 7 и 8 ст. 214 Уст. о пасп. Лицамъ, подлежащимъ воинской повинности, которымъ минуло 18 лѣтъ, заграничные паспорты выдаются не иначе,

b) Нѣжинскіе греки, а также уроженцы Турецкихъ областей, поступившіе въ русское подданство, не иначе могутъ получать паспорты на выѣздъ за границу, какъ по истеченіи трехъ лѣтъ послѣ водворенія ихъ въ Россіи [1]).

c) Значительно стѣснено и ограничено право на выѣздъ за границу: богомольцевъ, отправляющихся въ Іерусалимъ на поклоненіе Святымъ мѣстамъ [2]); крымскихъ татаръ, туркменовъ и калмыковъ, направляющихся за границу на богомолье [3]); жителей пограничныхъ съ Турціей и Персіей уѣздовъ и портовыхъ городовъ Закавказья [4]) и др.

2. *Разрѣшеніе на выѣздъ за границу дается въ формѣ заграничнаго паспорта.*

Освобождаются отъ обязанности выборки спеціальнаго заграничнаго паспорта шкиперы, штурманы и матросы на россійскихъ корабляхъ [5]); приказчики и работники, отправляющіеся на судахъ и плотахъ, а также извозчики, ѣдущіе съ товарами сухимъ путемъ [6]).

Въ совершенно особыя въ паспортномъ отношеніи условія поставлены жители, такъ называемой, пограничной черты [7]). Пространство пограничнаго раіона опредѣляется различнымъ образомъ въ различныхъ пограничныхъ губерніяхъ. Такъ, въ губерніяхъ Царства Польскаго смежныхъ съ Пруссіей, она равняется 21 верстѣ [8]); въ смежныхъ съ Пруссіей Ковенской и Курляндской губ. она равняется 30 верстамъ [9]). Для губерній смежныхъ съ Австріей пограничный поясъ опредѣляется въ 3 мили [10]).

Говоря о переходѣ черезъ границу, законъ различаетъ пограничныхъ жителей вообще и обоюдныхъ помѣщиковъ—т. е. помѣщиковъ, имѣнія которыхъ пересѣкаются границей, ихъ повѣренныхъ и служителей и крестьянъ, проживающихъ въ ихъ имѣніяхъ. Что касается пограничныхъ жителей, то переходъ ихъ черезъ границу обусловленъ выборкой особыхъ, такъ наз., легитимаціонныхъ билетовъ. Легитимаціонные билеты выдаются мѣстнымъ полицейскимъ начальствомъ

какъ по предъявленіи свидѣтельства о припискѣ къ призывному участку, а если проситель, по возрасту, уже долженъ былъ участвовать въ жеребьѣ, или отбылъ воинскую повинность въ качествѣ вольноопредѣляющагося, то по предъявленіи удостовѣренія объ исполненіи этой повинности (п. 9 той же статьи).

[1]) Ст. 233 и 234 Уст. пасп.

[2]) Ст. 222 Уст. пасп.

[3]) Ст. 235 и 237 того-же Уст.

[4]) Ст. 238 того-же Уст.

[5]) Ст. 223—225 Уст. о Пасп.

[6]) Ст. 227 того-же Уст.

[7]) Срв. *Григорій Вольтке*, Законы о пограничныхъ жителяхъ и пограничныхъ сношеніяхъ стр. 16 и сл.

[8]) Прим. къ ст. 897 Уст. Тамож. (Св. Зак. т. VI изд. 1892 г.). ст. I.

[9]) Ст. 1599 Уст. Тамож.

[10]) Ст. 315 Уст. о пасп. Величина мили опредѣляется ст. 311 Уст. о пасп.: на каждый градусъ приходится 15 миль.

въ губерніяхъ Царства Польскаго срокомъ на 8 дней [1]); въ другихъ губерніяхъ, смежныхъ съ Пруссіей, всего на 3 сутокъ [2]). Въ губерніяхъ, смежныхъ съ Австріей, пограничнымъ жителямъ, кромѣ трехдневныхъ билетовъ, могутъ быть выдаваемы начальниками мѣстныхъ полицій особые пропускные, легитимаціонные билеты срокомъ отъ 2-хъ до 4-хъ недѣль [3]).

Легитимаціонные билеты сохраняютъ силу въ теченіе всего срока, на который они выданы, и предоставляютъ ихъ владѣльцамъ право на многократный переходъ въ теченіе этого срока границы.

Что касается обоюдныхъ помѣщиковъ и жителей ихъ имѣній, то въ губерніяхъ Царства Польскаго для свободнаго сообщенія черезъ границу означенныя лица снабжаются мѣстными полиціями годовыми легитимаціонными билетами [4]). Въ губерніяхъ Имперіи такія лица имѣютъ права свободно переѣзжать границу по „внутреннимъ" паспортамъ, полученнымъ отъ мѣстнаго губ. начальства, во всякое время,—безъ какихъ бы то ни было особыхъ легитимаціонныхъ свидѣтельствъ [5]).

Законъ различаетъ два вида заграничныхъ паспортовъ [6]):

a) паспорты на выѣздъ за границу *безъ возврата;* они выдаются иностранцамъ и могутъ быть замѣнены надписью о пропускѣ заграницу на ихъ національныхъ паспортахъ [7]);

b) паспорты съ возвратомъ, выдаваемые русскимъ подданнымъ.

Выдача заграничныхъ паспортовъ производится генералъ-губернаторами, а гдѣ ихъ нѣтъ губернаторами и градоначальниками [8]).

При прошеніи о выдачѣ заграничнаго паспорта должно быть представлено удостовѣреніе отъ полиціи о неимѣніи законныхъ препятствій къ отъѣзду просителя за границу. Мѣстная полицейская власть *обязана* выдать такое удостовѣреніе, если на отбывающихъ за границу не поступили законныя требованія со стороны частныхъ кредиторовъ или со стороны правительственныхъ мѣстъ и лицъ. Губернаторъ обязанъ, разсмотрѣвъ *безъ замедленія* прошеніе, рас-

---

1) Прил. къ ст. 897 Уст. тамож., ст. 5.

2) Ст. 314 Уст. о пасп.; ст. 895 Уст. тамож.

3) Ст. 315 Уст. о пасп. По закону 12 Марта 1897 г. пограничные крестьяне Царства Польскаго, одного изъ христіанскихъ исповѣданій могутъ для отлучекъ въ Германію на сельско-хозяйственныя работы, получать легитимаціонные билеты, срокомъ съ 1 Апрѣля по 1 Декабря.

4) Прил. къ ст. 897 Уст. Там., ст. 20 и сл.

5) См. ст. 310, 311 Уст. Пасп.

6) 213 Уст. о Пасп.

7) Ст. ст. 231 и 282 того-же Уст.

8) Ст 211 Уст. пасп.; особые паспорты выдаются министерствомъ иностранныхъ дѣлъ лицамъ, отправляющимся въ чужіе края по Высочайшимъ повелѣніямъ и по дѣламъ службы (ст. 212 прим. того-же Уст.).

порядиться о выдачѣ паспорта *безъ удержанія*, если нѣтъ законныхъ препятствій [1]).

3) *Пребываніе за границей должно быть срочнымъ.*

Срокъ дозволеннаго пребыванія за границей всѣхъ, вообще, русскихъ подданныхъ закономъ опредѣляется *въ 5 лѣтъ*; только русскимъ купцамъ, торгующимъ на востокѣ, дозволяется оставаться тамъ до 7 лѣтъ.

Для болѣе продолжительнаго, непрерывнаго пребыванія за границей, по общему правилу, требуется полученіе отсрочки отъ той мѣстной власти, которою выданъ заграничный паспортъ. Выдача такой отсрочки предоставляется *усмотрѣнію* мѣстной административной власти [2]).

Въ случаѣ пребыванія за границею, безъ особаго разрѣшенія правительства, болѣе установленнаго срока, русско-подданный считается безвѣстно отсутствующимъ, и имѣніе его берется въ опекунское управленіе [3]).

4) *Выѣздъ за границу обложенъ особымъ паспортнымъ сборомъ.*

Въ отношеніи паспортнаго сбора необходимо различать *три* категоріи лицъ, отправляющихся за границу:

а) Вовсе освобождаются отъ какихъ бы то ни было сборовъ лица, отправляющіяся за границу по назначенію правительства, для дѣлъ службы и, кромѣ того, русскіе шкипера и штурманы, выдержавшіе установленное испытаніе [4]).

в) Уплачиваютъ *только* пятидесятикопѣечный сборъ за напечатаніе бланкетовъ: паломники, отправляющіеся въ Іерусалимъ, лица всѣхъ званій и состояній, записанные въ гильдіи [5]) и цехи, иностранцы, не состоящіе въ подданствѣ Россіи, лица, отправляемыя за границу академіями и университетами для усовершенствованія себя въ наукахъ, дѣти, не достигшія 10 лѣтъ, и нѣк. др. [6]).

е) Всѣ остальныя лица, кромѣ 50-копѣечнаго сбора за напечатаніе бланкетовъ, уплачиваютъ еще особый сборъ за каждый паспортъ, безъ ограниченія числа лицъ, въ немъ означенныхъ, въ размѣрѣ 10 рублей за *каждое полуго-*

---

[1]) Ст. 214 Уст. о Пасп.

[2]) Ст. 241, 245 Уст. о Пасп. Особыя правила для опредѣленныхъ категорій лицъ изложены въ ст. ст. 242 и сл

[3]) Ст. 327 Улож. о нак. (т. XV Св. зак. изд. 1885).

[4]) Ст. 250 и 242 Уст. Пасп.

[5]) т. е. выбирающія торговыя и промысловыя свидѣтельства, соотвѣтствующія прежнимъ гильдейскимъ.

[6]) Ст. 253. Уст. Пасп.

діе пребыванія за границей. Изъ этой суммы 9 р. 50 к. идетъ въ составъ инвалиднаго капитала, а 50 к. въ доходъ казны [1]).

Именнымъ указомъ 28 Іюля 1900 г. [2]), кромѣ указанныхъ сборовъ, установленъ еще *временный* сборъ съ заграничныхъ паспортовъ въ усиленіе средствъ Общества Краснаго Креста. Сборъ этотъ, въ размѣрѣ 5 рубл. въ полугодіе за каждый паспортъ, взимается со всѣхъ лицъ, уплачивающихъ 10 рублевый сборъ, и, кромѣ того, изъ числа лицъ, уплачивающихъ только 50-копѣечный сборъ, съ иностранцевъ и лицъ, записанныхъ въ гильдіи и цехи.

2 эмиграція.

Эмиграція изъ Россіи въ значительной степени стѣсняется отсутствіемъ у русско-подданнаго *права* на экспатріацію, т. е. на выходъ изъ русскаго подданства [3]).

Русско-подданный можетъ быть уволенъ изъ подданства не иначе, какъ по свободному усмотрѣнію Верховной власти.

Согласно ст. 8 Устава о воинской повинности, [4]) лица мужского пола, имѣющія отъ роду болѣе 15 лѣтъ, могутъ быть увольняемы изъ русскаго подданства лишь по совершенномъ отбытіи ими воинской повинности. Порядокъ увольненія изъ подданства указанъ въ ст. 32 прим. 2. Учр. Комит. Мин.: прошеніе подается Министру Внутреннихъ Дѣлъ, который затѣмъ чрезъ Комитетъ Министровъ представляетъ его на Высочайшее усмотрѣніе [5]).

Наше законодательство держится, такимъ образомъ, крѣпостного взгляда на подданство, признавая подданническую связь, въ принципѣ, неразрывной и вѣчной.

Вступленіе на иностранную службу или принятіе иностраннаго подданства *безъ предварительнаго выхода изъ русскаго подданства* [6]), влечетъ за собою, по ст. 325 Улож. о наказ., лишеніе всѣхъ правъ состоянія и вѣчное

---

[1]) Ст. 254 id.

[2]) Собр. Узак. 1900 г. № 88 ст. 1802.

[3]) См. *Мою* статью: О прекращеніи подданства Ж. Юр. Об. 1896 кн. VIII и IX

[4]) Т. IV Св. Зак. (изд. 1897).

[5]) Высоч. утв. 15 Марта 1874 г. Пол. Ком. Мин. (П. С. З. № 53521) и Высочайшее повелѣніе 28 Марта 1891 г. значительно упрощаютъ и облегчаютъ порядокъ увольненія изъ русскаго подданства обывателей Привислянскаго края. Другое Высоч. повелѣніе 14 Марта 1892 г. предоставляетъ кіевскому генералъ-губернатору выдавать эмиграціонныя свидѣтельства водворенным во ввѣренномъ ему краѣ русско-подданнымъ изъ иностранцевъ.

[6]) См. *мою* ст. О прекращеніи подданства (е. с. т. VIII стр. 6 и сл.).

изъ предѣловъ государства изгнаніе, а въ случаѣ самовольнаго потомъ [1]) возвращенія въ Россію ссылку на поселеніе въ мѣстностяхъ къ тому предназначенныхъ [2]).

Въ настоящее время изъ европейскихъ государствъ свобода экспатріаціи отрицается исключительно Россіей; всѣ остальныя законодательства санкціонируютъ, въ полной мѣрѣ, это право. Между тѣмъ при ничтожныхъ размѣрахъ эмиграціи изъ Россіи и при томъ характерѣ, который ей присущъ, Россія болѣе, чѣмъ какое либо другое европейское государство, могла-бы допустить свободу экспатріаціи.

По даннымъ оффиціальной статистики наша эмиграція въ С. А. Соед. Штаты т. е. почти вся наша эмиграція, за 25 лѣтъ (1873 — 1897) не превысила 723.000 человѣкъ, причемъ большая половина этого числа (409 тыс. чел.) падаетъ на девяностые годы (1890—1897), [3]). По своему составу, русская эмиграція состоитъ почти исключительно изъ лицъ нѣмецкаго, польскаго и еврейскаго происхожденія [4]).

Вопросъ объ измѣненіи существующихъ законовъ объ оставленіи подданства возбужденъ былъ еще въ 1869 г. Въ 1887 г. вопросъ этотъ переданъ былъ въ коммиссію, учрежденную въ 1885 г., для изысканія мѣръ къ прекращенію наплыва иностранцевъ. Въ 1888 г. коммиссіей выработанъ былъ „проектъ правилъ о принятіи и оставленіи русскаго подданства“. Проектъ этотъ,—отчасти, на основаніи отзывовъ отдѣльныхъ вѣдомствъ—въ 1893 г. былъ переработанъ М-вомъ Внутреннихъ Дѣлъ и затѣмъ подлежалъ внесенію въ Государственный Совѣтъ. Однако, до сихъ поръ онъ не получилъ еще утвержденія въ законодательномъ порядкѣ.

По этому проэкту предположено установленіе 2 способовъ прекращенія подданнической связи: 1) утрата подданства и 2) увольненіе изъ подданства. Въ Германіи требуется увольненіе; во Франціи—вступленіемъ въ подданство другой державы eo ipso теряется французское подданство. Русскій проектъ очень удачно старается примирить оба начала. Лицо, вступающее въ иностранное подданство безъ дозволенія правительства, *утрачиваетъ* русское подданство и теряетъ право пріѣзда въ Россію безъ спеціальнаго разрѣшенія Министерства Внутреннихъ Дѣлъ. Наоборотъ, если лицо *уволено* изъ подданства (властью Министра Внутреннихъ Дѣлъ), то оно сохраняетъ право въ любое время вернуться въ Россію и жить здѣсь на правахъ иностранца. Проектъ указываетъ исчерпывающимъ

---

[1]) Т. е. послѣ исполненія приговора, коимъ виновный присужденъ къ изгнанію (Рѣш. У. К. Д., Сен. $^{78}/_{21}$ по д. Кона).

[2]) Въ текстѣ, по изданію 1885 г.: „въ Сибирь на поселеніе“. Срв. Законъ 10 Іюня 1900 г. объ отмѣнѣ ссылки (Собр. Узак. 1900 № 67 ст. 1509).

[3]) *А. Вейнеръ.* Русская иммиграція въ Сѣверо-американскіе Соединенные Штаты (сборникъ консульскихъ донесеній 1898 г. т. V, стр. 414 и сл.

[4]) По оффиціальнымъ даннымъ, изъ 761 ч. уволенныхъ въ теченіе 1880—1884 гг. православныхъ было 58 чел. или 8%, католиковъ — 20%, лютеранъ — 41% и евреевъ — 39%. Труды коммиссіи для изысканія мѣръ къ прекращенію наплыва иностранцевъ).

образомъ тѣ причины, по которымъ лицу можетъ быть отказано въ увольненіи изъ подданства; при отсутствіи этихъ причинъ, онъ признаетъ за лицомъ—хотя и недостаточно категорично и опредѣленно—право на выходъ изъ подданства.

Наконецъ, *пріѣздъ иностранцевъ*— временный по общему правилу допускается, но стѣсняется паспортными правилами. Требуется полученіе паспорта отъ своего правительства или отъ русскаго консульства. Если паспортъ полученъ отъ правительства, то требуется визированіе его русскимъ консуломъ. **§ 10. Пріѣздъ иностранцевъ**

Въ Россіи иностранецъ долженъ явиться губернатору и получаетъ спеціальный видъ на жительство на 1 годъ, который затѣмъ долженъ быть возобновляемъ. При возвращеніи получаетъ свой заграничный паспортъ. Опредѣленнымъ категоріямъ въѣздъ, даже временный, воспрещенъ: 1) названнымъ поименно въ спискахъ, имѣющихся въ русскихъ консульствахъ, праздношатающимся (шарманщики, цыгане, разные бродяги съ обезьянами и пр.), 2) неблагонадежнымъ на основаніи имѣющихся въ консульствѣ свѣдѣній. 3) иностраннымъ евреямъ; ученымъ и крупнымъ коммерсантамъ изъ иностранныхъ евреевъ разрѣшается, впрочемъ, временный пріѣздъ въ Россію.

Иммиграція въ принципѣ допускается. Иностранный паспортъ можно возобновлять безконечное число разъ. Не допускается, конечно, иммиграція лицъ вышеуказанныхъ категорій. Однако, имѣютъ право на переселеніе изъ евреевъ иностранные раввины, мастера-спеціалисты, вызываемые евреями-фабрикантами.

Въ связи съ вопросомъ о переселеніи стоитъ вопросъ о *принятіи русскаго подданства*. По нашему праву всякій иностранецъ можетъ быть принятъ въ русское подданство, кромѣ евреевъ (но тѣ изъ нихъ, которые имѣютъ право на переселеніе, имѣютъ право и на вступленіе въ подданство) дервишей, и, конечно, тѣхъ, кто не имѣетъ права пріѣзда.

Для вступленія въ подданство требуется пятилѣтнее водвореніе въ Россіи, при чемъ 5-лѣтній срокъ считается со времени подачи просьбы о водвореніи. Принятіе въ русское подданство совершается властью дискреціонной Министра Внутреннихъ Дѣлъ.

ГЛАВА IV.

Право союзовъ и сходокъ [1]).

А. Теоретическій очеркъ.

§ 1. Необходимость различія въ законодательной регламентаціи союзовъ и сходокъ.

Право союзовъ и сходокъ обыкновенно разсматривается совмѣстно, но, по существу, ассоціаціи и сходки отличаются другъ отъ друга; поэтому отличается

---

[1]) *Литература.* Курсы Loening'a, Georg Meyer'a, *Зейдель* Полиція безопасности (пер. В. Шеймина); *Дайси* Основы государственнаго права Англіи; *May* Histoire constitutionnelle de l'Angleterre; *Дерюжинскій* Полицейское право

§ 8. Необходимость различія въ законодательной регламентаціи союзовъ и сходокъ. законодательство, регулирующее тѣ и другія. Ассоціація является нормальнымъ явленіемъ общественной жизни, сходка—исключительнымъ. Ассоціація существуетъ для осуществленія постоянныхъ, опредѣленныхъ, болѣе или менѣе важныхъ интересовъ союзнаго строя, сходка — для осуществленія случайныхъ, временныхъ интересовъ. Ассоціація не нарушаетъ общественнаго порядка въ такой степени, какъ сходка.

Эти соображенія объясняютъ различное отношеніе законодательства къ этимъ двумъ проявленіямъ союзнаго строя.

§ 2 Союзы. Союзы являются нормальной формой общественной жизни, и по общему правилу государства должны содѣйствовать ихъ развитію. Въ большинствѣ случаевъ они осуществляютъ тѣ же задачи, что и государство. Само государство—одна изъ формъ ассоціаціи, отличающаяся отъ другихъ публично-правною властью; вмѣшательство государства въ народную жизнь представляется необходимымъ лишь въ тѣхъ случаяхъ, когда сила свободныхъ общеній для осуществленія интересовъ индивидуальной жизни оказывается недостаточной.

Чѣмъ свободнѣе образованіе ассоціацій, тѣмъ легче задачи государства. Подданные должны осуществлять свои интересы собственными усиліями, свободными ассоціаціями, и, лишь когда силъ ихъ недостаточно, выступаетъ на сцену государство.

Поэтому основной принципъ государственной политики—принципъ возможнаго содѣйствія развитію союзнаго строя. Разумѣется, какъ бы широко онъ ни былъ развитъ, нельзя думать, что государственное вмѣшательство окажется ненужнымъ. Есть задачи, которыя не могутъ быть осуществлены союзнымъ строемъ. Обществомъ недостаточно сознается важность нѣкоторыхъ задачъ. Далѣе, самые важные интересы нерѣдко приносятся имъ въ жертву интересамъ мимолетнымъ, но болѣе интенсивнымъ. Свободныя соединенія не всегда могутъ осуществлять интересы народной жизни въ обширномъ смыслѣ; они не въ состояніи осуществить задачъ, результатомъ которыхъ будутъ пользоваться грядущія поколѣнія. Наконецъ, есть задачи, осуществленіе которыхъ не можетъ быть, по ихъ важности, предоставлено случайностямъ личной иниціативы (напр., задача народнаго образованія). Словомъ, при самомъ широкомъ развитіи союзнаго строя, для государственной дѣятельности остается еще много простора.

Но, являясь необходимымъ, союзный строй представляетъ серьезныя опасности. Въ этомъ отношеніи особенно важны политическія общества. Безусловно отрицательное отношеніе къ нимъ, конечно, недопустимо. Государство, допускающее вліяніе на содержаніе и характеръ своей дѣятельности общественнаго мнѣнія, допускаетъ и политическія общества, которыя организуютъ общественное мнѣніе, даютъ ему устойчивость; въ обществѣ, гдѣ нѣтъ организаціи общественнаго мнѣнія, власть агитатора является огромной. Поэтому, политическія организаціи необходимы для устойчивости, прочности общественнаго мнѣнія.

Признавая союзный строй явленіемъ необходимымъ, нужно указать, что̀ въ природѣ его опасно для государства. Увеличивая силу индивидуальнаго сопро-

тивленія дѣятельности государства, онъ можетъ оказаться очень вреднымъ, и поэтому къ нему безразличное отношеніе государства невозможно. Это право должно быть подвергнуто регламентаціи. Государство не должно терпѣть вредныхъ союзовъ. Но что такое вредный союзъ? Современныя законодательства признаютъ, что союзы могутъ быть вредны, прежде всего: 1) *по своей цѣли*; таковы союзы для насильственнаго ниспроверженія существующаго порядка, для противодѣйствія законнымъ требованіямъ властей и т. под.; 2) *по своей формѣ*: тайныя общества, какую бы цѣль они ни преслѣдовали, во всякомъ случаѣ — вредныя общества, ибо государство не можетъ слѣдить за ихъ дѣятельностью самая таинственность благопріятствуетъ возникновенію въ жизни общества теченій, вредныхъ для государства. Въ этомъ главный недостатокъ тайныхъ обществъ и это должно побуждать государства не стѣснять образованіе гласно существующихъ обществъ. Къ числу обществъ, по формѣ вредныхъ, нужно отнести и общества, члены которыхъ обязались присягой слѣпо соблюдать требованія власти, стоящей во главѣ общества, конечно, это создаетъ силу, опасную для государства. Далѣе, вредными признаются общества, гдѣ члены не всѣ извѣстны, политическія общества, когда между ними устанавливается филіація, благодаря чему они покрываютъ страну одной непрерывной сѣтью; 3) наконецъ, вредность общества можетъ быть обусловлена и тѣми *средствами*, которыя они употребляютъ для осуществленія своихъ цѣлей, хотя бы и дозволенныхъ.

Основное начало полицейской регламентаціи союзнаго строя — требованіе общеизвѣстности обществъ. Цѣль эта достигается двоякимъ путемъ 1) концессіонной и 2) явочной системой. Концессіонная система въ отношеніи къ праву союзовъ весьма стѣснительна. На континентѣ она возникла подъ вліяніемъ римскаго права, которое разсматривало юридическое лицо, какъ лицо фиктивное, заимствующее жизнь отъ государства. Значитъ пока нѣтъ творческаго акта государственной власти, концессіи, общество не можетъ возникнуть. Субъектомъ правъ общество можетъ стать лишь по спеціальной делегаціи. Само собою разумѣется, что развитію этой системы способствовали и соображенія полицейскаго характера.

Концессіонная система стѣснительна и приводитъ къ развитію тайныхъ обществъ, даже для осуществленія дозволенныхъ цѣлей. Въ настоящее время, по общему правилу, она не примѣняется, а замѣняется явочной системой.

Слѣдующій моментъ въ регламентаціи союзнаго строя—организація контроля. Общества должны сообщать администраціи о перемѣнахъ въ составѣ, въ бюро, объ измѣненіяхъ въ уставахъ и т. д.

Правительству должно принадлежать право закрытія *по отношенію* къ тѣмъ обществамъ, которыя сначала были дозволены, но постепенно мѣняютъ свою форму, средства и цѣли. Возникаетъ вопросъ, кому должно быть предоставлено право закрытія? Большинство государствъ признаютъ это право за судебною властью (Франція, Пруссія); только она можетъ прекратить общество, которое стало вреднымъ. Администрація можетъ лишь пріостановить дѣйствія общества до судебнаго приговора.

§ 3. Сходки. Что касается сходокъ, то сходки являются также формою союзнаго строя, но отличаются отъ союзовъ. Это—временная организація. Сходка собирается для осуществленія злободневной цѣли, для отвѣта на запросы минуты, для обмѣна мнѣній. Словомъ, между союзомъ и сходкою такое-же различіе, какъ между нормальнымъ теченіемъ общественной жизни и исключительными обстоятельствами. Поэтому, отношеніе государства къ сходкамъ иное. Прежде всего нужно различать сходки, имѣющія политическій характеръ и не имѣющія его. Религіозныя процессіи, мирныя собранія для увеселеній и т. п., по существу отличаются отъ политическихъ митинговъ. По отношенію къ сходкамъ 1-го рода полицейская регламентація сводится къ охраненію общественнаго спокойствія и порядка: такія сходки воспрещаются въ мѣстахъ, гдѣ существуетъ интенсивное движеніе, въ непрочныхъ зданіяхъ и т. д. По отношенію къ сходкамъ 2-го рода государство виндицируетъ себѣ болѣе важныя права.

Разрѣшительная система встрѣчается здѣсь чаще, чѣмъ по отношенію къ политическимъ союзамъ, хотя, по общему правилу, современныя законодательства отказываются отъ этой системы, и довольствуются заявкой о предстоящемъ собраніи, совершенной въ опредѣленной формѣ, извѣстнымъ числомъ лицъ и за опредѣленное время до сходки. Требуется наличность бюро, которое беретъ отвѣтственность за правильное теченіе сходки. На сходкѣ присутствуетъ правительственный агентъ, который можетъ распустить сходку въ опредѣленныхъ случаяхъ. При непослушаніи, администрація имѣетъ право разогнать сходку вооруженною силой. Разумѣется, сходка должна быть распущена актомъ власти не *судебной*, а правительственной: вредъ, который можетъ быть причиненъ сходкою, мимолетенъ, интенсивенъ и не допускаетъ отсрочки.

§ 4. Вопросъ о союзномъ строѣ въ иностранныхъ законодательствахъ. Наиболѣе любопытно законодательство по разсматриваемому вопросу *въ Англіи*. Нѣтъ другой страны, гдѣ бы право союзовъ и сходокъ практиковалось въ такихъ размѣрахъ, какъ въ Англіи: тамъ политическіе союзы, сходки—повседневное явленіе обыденной жизни. Въ исторіи Англіи митинги сыграли огромную роль. Не было съ 17 ст. ни одного крупнаго политическаго событія, которому не предшествовали бы митинги. Первое появленіе правильной ихъ организаціи относится къ 1768 г., съ этого времени митинги сопровождаютъ каждое крупное явленіе въ исторіи Англіи. Часто они играли благодѣтельную роль, но иногда и отрицательную. Отмѣна невольничества—результатъ дѣятельной агитаціи анти-невольническаго общества. Другой примѣръ—избирательная реформа 1832 г., противъ которой была настроена палата лордовъ, когда, только подъ вліяніемъ агитаціи митинговъ, Вильгельмъ IV настоялъ на реформѣ въ демократическомъ смыслѣ.

Всѣ другія реформы сложились подъ вліяніемъ организованнаго общественнаго мнѣнія. Можно указать на лигу въ пользу отмѣны хлѣбныхъ законовъ 1846 г., которая добилась отмѣны пошлины на хлѣбъ. Когда лига возникла, противъ нея были всѣ аристократическіе элементы, которымъ пошлина была полезна; что касается среднихъ классовъ, то тѣ, которые наиболѣе страдали

отъ хлѣбныхъ пошлинъ, не сознавали необходимости ихъ отмѣны и относились къ нимъ пассивно.

И вотъ появляется лига, которая требуетъ отмѣны хлѣбныхъ пошлинъ. Въ теченіе 20 лѣтъ, путемъ невѣроятной агитаціи (популярная литература, митинги, которые какъ бы самопроизвольно возникаютъ въ одно и то же время въ различныхъ мѣстахъ), достигается осуществленіе цѣли. Можно указать и факты отрицательнаго свойства,—напр., Гордоновскій мятежъ 1780 г., направленный противъ католиковъ; затѣмъ, на агитацію ирландцевъ въ пользу отдѣленія отъ Англіи (средства—терроризмъ и убійства англійскихъ землевладѣльцевъ) и т. под.

Во всякомъ случаѣ союзный строй въ Англіи наиболѣе развитъ. По отношенію къ ассоціаціямъ нѣкоторыя ограниченія установлены парламентскими актами эпохи Георга III, сохраняющими силу до настоящаго времени. Этими актами воспрещаются 1) союзы, преслѣдующіе противозаконныя цѣли, 2) союзы, члены которыхъ обязались подъ присягою безусловнымъ повиновеніемъ, 3) союзы, члены которыхъ неизвѣстны другъ другу.

Что касается митинговъ, то безусловная ихъ допустимость вытекаетъ изъ принципа личной свободы. Право сходокъ совершенно не предусмотрѣно закономъ. По словамъ Дайси: всякій англійскій гражданинъ имѣетъ, разумѣется, право ходить по улицамъ и останавливаться для бесѣды съ другими, а если такъ, то это право имѣютъ и десятки и сотни гражданъ; отсюда свобода митинговъ. Однако, осуществляя право ходить, останавливаться, бесѣдовать, никто не имѣетъ права нарушать порядка. Отсюда вытекаютъ ограниченія. Эти ограниченія установлены не закономъ, а судебною практикой, они въ высшей степени неопредѣленны. Принципъ: незаконные (мятежные) митинги не допускаются. Но какой митингъ—незаконный? Судебная практика даетъ слѣдующій отвѣтъ: 1) всякій, который нарушаетъ общественный порядокъ, независимо отъ его цѣли; 2) всякій, который собирается съ преступною цѣлью 3) митингъ, создающій презумпцію возможности нарушенія общественнаго порядка, т.-е. когда по здравому смыслу администрація имѣетъ основаніе ожидать нарушенія порядка; вопросъ о резонности опасенія разрѣшается судомъ; 4) митингъ, который, по своему характеру можетъ поселить въ добрыхъ гражданахъ предположеніе о возможности опасности для нихъ самихъ. Представимъ себѣ такой порядокъ на континентѣ, напр., во Франціи. Естественно, право митинговъ было бы этимъ упразднено. Въ Англіи не то. Тамъ благодаря осторожной дѣятельности суда, проникнутой уваженіемъ къ личной свободѣ, свобода митинговъ почти безгранична; ограниченія возможны лишь въ крайнихъ случаяхъ. Если судъ не признаетъ разумными основаній администраціи, прекратившей митингъ, то отвѣтственность падаетъ на агента. Ясно, что органы административной власти относятся къ своему праву съ большою осторожностью. Приведемъ примѣръ: Армія Спасенія рѣшила собраться на митингъ; другое общество, враждебное ему, стало созывать своихъ членовъ на митингъ въ то же мѣсто, чтобы произвести столкновеніе. Администрація воспретила арміи Спасенія собираться и разогнала ея членовъ. Одинъ изъ нихъ подалъ жалобу. Судъ призналъ, что такъ

какъ каждый членъ имѣетъ право прійти въ любое мѣсто, то администрація не могла никому въ этомъ воспрепятствовать только потому, что другое общество вздумало собраться въ томъ же мѣстѣ. Органы администраціи подверглись взысканію. При такихъ условіяхъ администраціи нужно быть чрезвычайно осторожной въ пользованіи своими полномочіями.—

Переходя къ *Франціи*, необходимо замѣтить, что регламентація сходокъ—продуктъ позднѣйшаго законодательства. Сначала, въ эпоху революціи, законодательство подвергаетъ подробной регламентаціи право ассоціацій. Въ 1790 г. установлена широкая, почти безграничная, свобода ассоціацій. Но съ паденіемъ конвента начинаются репрессивные законы. Уже въ 1795 г. изданъ указъ, стѣсняющій право ассоціацій.

Code Pénal 1810 г. требуетъ для образованія союза, въ которомъ насчитывается болѣе 20 членовъ и который собирается либо ежедневно, либо въ опредѣленные дни, спеціальнаго разрѣшенія правительства. Code Pénal, однако, допускаетъ возможность обхода: политическіе союзы стали разбиваться на отдѣльныя группы въ 20 человѣкъ, но группъ этихъ были сотни; далѣе, общества стали открывать засѣданія въ дни заранѣе неопредѣленные.

Въ 1834 г. издается новый законъ, восполняющій пробѣлы прежняго: требуется разрѣшеніе и для такихъ обществъ, которыя собираются не ежедневно, а въ дни заранѣе не назначенные: воспрещается филіація союзовъ.

Этотъ законъ просуществовалъ до 1848 г., когда вторая республика возвратилась къ принципу свободы. Законъ 1848 г. въ 1852 г. отмѣненъ. Законъ 1852 г., въ основныхъ чертахъ тожественный по содержанію съ закономъ 1834 г., просуществовалъ до нашихъ дней.

1 Іюля 1901 г. изданъ новый законъ объ ассоціаціяхъ, существенно измѣнившій юридическое положеніе союзнаго строя и облегчившій образованіе союзовъ, за исключеніемъ религіозныхъ конгрегацій, поставленныхъ въ стѣснительныя условія. Сущность этого закона заключается въ слѣдующемъ.

Всякій союзъ, который не ищетъ правъ юридическаго лица, можетъ существовать свободно безъ разрѣшенія правительства (увеселительные, для обсужденія политическихъ вопросовъ) и даже безъ обязательства заявки. Если союзъ желаетъ получить права юридическаго лица (имѣть имущество, искать по суду и т. д.), то долженъ *заявить* о своемъ существованіи; однако, права такого союза довольно ограничены; онъ имѣетъ право иска на судѣ, владѣнія членскими взносами, недвижимостью, только безусловно необходимою для осуществленія задачи, которую ставитъ союзъ себѣ. Полученіе даровъ, пріобрѣтеніе имущества по завѣщанію не разрѣшается. Далѣе, 3-я группа: союзы съ общеполезнымъ характеромъ. Каждый союзъ имѣетъ право ходатайствовать о признаніи его общеполезнымъ; такое признаніе совершается декретомъ. Союзъ, признанный общеполезнымъ получаетъ новыя права: право на полученіе наслѣдства и даровъ,—но въ предѣлахъ, необходимыхъ для осуществленія его задачъ. И онъ стѣсненъ въ правѣ владѣть недвижимымъ имуществомъ, усиливающимъ политическое значеніе кор-

пораціи: такое владѣніе допускается лишь постольку, поскольку недвижимое имущество безусловно необходимо для осуществленія задачъ союза. Другія недвижимости должны быть проданы въ извѣстный срокъ.

Система эта не примѣняется по отношенію къ религіознымъ ассоціаціямъ. Главная цѣль закона—борьба съ религіозными ассоціаціями. Во Франціи онѣ пріобрѣли колоссальную силу; въ ихъ рукахъ сосредоточились огромныя недвижимыя богатства, благодаря которымъ конгрегаціи стали крупною политическою силой, враждебною республиканскому строю и стѣсняющей правильное теченіе государственной жизни (Вліяніе на избирателей, подкупъ политическихъ дѣятелей).

Новый законъ создаетъ крайнія затрудненія въ учрежденіи конгрегацій: онѣ могутъ быть учреждены не иначе, какъ закономъ. Каждая существующая конгрегація должна ходатайствовать объ изданіи спеціальнаго закона, признающаго ее. Разъ конгрегація не дозволена, имущество ея возвращается жертвователю, или получаетъ другое назначеніе, а конгрегація прекращаетъ свое существованіе.

Что касается *сходокъ*, то спеціальныхъ постановленій о нихъ во французскомъ законодательствѣ до закона 1868 не было. Code pénal и др. о сходкахъ не говорятъ. Пробѣлъ этотъ обнаружился по поводу такъ наз. банкетовъ, предшествовавшихъ февральской революціи. Правительство оказалось вынужденнымъ воспретить эти банкеты, имѣвшіе политическій характеръ. Стали искать законъ; его не оказалось; тогда вспомнили о законѣ 1790 г., который воспрещаетъ нарушенія общественнаго порядка вообще, и на основаніи этого закона воспретили сходки. Впервые законъ о сходкахъ изданъ въ послѣдній годъ 2-й имперіи, 1868 г. Онъ устанавливаетъ суровый режимъ. Требуется заявка за 3 дня до сходки, подписанная 7 благонадежными лицами. Для политическихъ сходокъ требуется предварительное разрѣшеніе правительства. Сходки подъ открытымъ небомъ вообще запрещаются. Такъ было до 1881 г.

Въ 1881 г. изданъ новый законъ, наиболѣе либеральный изъ всѣхъ существующихъ законовъ о сходкахъ. Сходка должна быть заявлена за 24 час. до открытія; требуется подпись только 2-хъ гражданъ. Сходка должна происходить въ закрытомъ помѣщеніи. Полицейская власть имѣетъ право присутствовать, но прекратить ее можетъ только: 1) по требованію бюро и 2) когда дѣло дойдетъ до драки. Какія бы рѣчи ни говорились на сходкѣ, какія бы резолюціи ни принимались, вмѣшательство полиціи является недопустимымъ.

Что касается *Германіи*, то до 1848 г. всѣми германскими законодательствами политическіе союзы и собранія не допускались. Рѣшеніе Союзнаго сейма 3 іюля 1832 г. установило для всей Германіи воспрещеніе какихъ бы то ни было союзовъ съ политическою тенденціей, общественныя же собранія обусловило предварительнымъ разрѣшеніемъ администраціи.

Принципъ свободы союзовъ и собраній установленъ былъ декларацiей правъ Франкфуртскаго сейма 1848 г. Отсюда онѣ перешли въ конституціи Германскихъ государствъ (напр., Прусская конституція 1850 г. ст. 29 и 30).

Имперская конституція относитъ къ компетенціи Имперіи законодательство и надзоръ надъ союзнымъ строемъ. Тѣмъ не менѣе, общеимперскаго закона, регулирующаго этотъ вопросъ, до сихъ поръ не издано. Отдѣльныя постановленія, отрывочныя и лишенныя внутренней связи, имѣются, впрочемъ, и въ Имперскомъ законодательствѣ. Такъ, § 17 избирательнаго закона 31 мая 1869 г. предоставляетъ избирателямъ право образованія союзовъ и собраній для обсужденія избирательныхъ вопросовъ. Промысловое положеніе (§ 152) разрѣшило промышленникамъ, ихъ служащимъ, фабричнымъ рабочимъ etc. образованіе всякаго рода союзовъ для улучшенія условій труда и заработной платы. Законъ 1876 г. о кассахъ взаимопомощи, а равно законъ 1883 г. о страхованіи рабочихъ на случай болѣзни, разрѣшаютъ рабочимъ образованіе союзовъ взаимопомощи на случай болѣзни. Законъ о военномъ устройствѣ 1874 г. (§ 49) воспрещаетъ лицамъ, состоящимъ на дѣйствительной военной службѣ, участіе во всякаго рода политическихъ союзахъ и собраніяхъ. Законъ 1872 г. воспрещаетъ іезуитамъ, а также родственнымъ имъ орденамъ и конгрегаціямъ образованіе какихъ бы то ни было союзовъ въ предѣлахъ Германской территоріи. Уголовное уложеніе воспрещаетъ, подъ страхомъ наказанія, образованіе и участіе въ тайныхъ союзахъ, а также въ союзахъ, въ которыхъ начальствующія лица неизвѣстны, или въ которыхъ члены обязываются *безусловнымъ* повиновеніемъ, хотя бы и извѣстному начальству (§ 128). Равнымъ образомъ, воспрещается образованіе союзовъ и участіе въ союзахъ, цѣль которыхъ препятствованіе незаконными средствами исполненію законовъ или распоряженій правительства.

За исключеніемъ этихъ отрывочныхъ постановленій союзный строй въ Германіи регулируется законодательствомъ отдѣльныхъ государствъ. Большинство изъ нихъ по своимъ основнымъ началамъ однородно.

Только союзы, члены которыхъ носятъ оружіе, нуждаются въ разрѣшеніи. Союзы, не имѣющіе публично-правового значенія, свободны отъ какихъ бы то ни было полицейскихъ ограниченій. Наоборотъ, такимъ ограниченіямъ подлежатъ союзы, имѣющіе публично-правовой характеръ,—т. е. касающіеся вопросовъ государственнаго устройства и управленія.

Отъ такихъ союзовъ требуется, прежде всего, *заявка:* ихъ статуты, списокъ ихъ членовъ, должны быть сообщены администраціи; равнымъ образомъ, по требованію администраціи, ей должны быть сообщаемы свѣдѣнія о ихъ дѣятельности. Женщины и учащіеся не могутъ входить въ составъ политическихъ союзовъ или принимать участіе въ ихъ засѣданіяхъ. Воспрещается филіація политическихъ союзовъ. Публичныя засѣданія политическихъ союзовъ подчиняются правиламъ, установленнымъ для политическихъ собраній. Закрытіе союзовъ въ отдѣльныхъ государствахъ регламентируется различнымъ образомъ: въ Пруссіи союзы могутъ быть запрещаемы только судебною властью; въ Баваріи—въ опредѣленныхъ закономъ случаяхъ администраціей, въ другихъ—судомъ; въ Саксоніи и Баденѣ—администраціей,—однако, исключительно въ предусмотрѣнныхъ закономъ случаяхъ.

Болѣе значительнымъ ограниченiямъ подвергаютъ германскiя законодательства *право собранiй*.

Собранiя подъ открытымъ небомъ въ большинствѣ государствъ (Пруссiи, Баварiи, Саксонiи и др.) нуждаются въ предварительномъ разрѣшенiи; нѣкоторыя государства (Вюртембергъ, Баденъ, Гессенъ) довольствуются предварительною заявкой. Предварительная заявка, за 24 часа до начала, требуется въ Пруссiи, Баварiи, Саксонiи и др. государствахъ отъ политическихъ собранiй въ закрытыхъ помѣщенiяхъ. Полицейскiя власти имѣютъ право присутствовать на такихъ собранiяхъ. Они могутъ быть прекращаемы полицiей, во-1-хъ, когда они состоялись безъ соблюденiя правилъ о предварительной заявкѣ; во-2-хъ, когда на нихъ произносятся рѣчи или дѣлаются предложенiя, подстрекающiя къ противозаконнымъ дѣйствiямъ, и, въ 3-хъ, когда среди присутствующихъ находятся вооруженные люди. Въ Саксонiи администрацiей можетъ быть распущено всякое собранiе, угрожающее общественному порядку и спокойствiю.

В. Русское законодательство о союзахъ и собранiяхъ.

Нашимъ законодательствомъ безусловно воспрещаются, такъ называемыя, *противозаконныя сообщества*. Противозаконными признаютъ: 1) всѣ тайныя общества, съ какою бы цѣлью они ни были учреждены; 2) всѣ преслѣдующiя *вредную цѣль* сборища, собранiя, сходбища, товарищества, кружки, артели и проч., подъ какимъ-бы наименованiемъ они ни существовали, образовавшiеся или дѣйствующiе по соглашенiю между собою нѣсколькихъ лицъ; 3) всѣ тѣ общества, которыя, по исходатайствованiи надлежащаго разрѣшенiя, уклонятся отъ цѣли ихъ учрежденiя, или станутъ прикрывать благовидными дѣйствiями такое направленiе, которое *въ какомъ-либо отношенiи вредно для* государственнаго благоустройства или общественной нравственности, и 4) всѣ тѣ сообщества, которыя воспрещены обнародованнымъ въ установленномъ порядкѣ положенiемъ Комитета Министровъ [1]).

Въ послѣднее время и у насъ законодательство и административная практика обнаруживаютъ тенденцiю къ постепенному расширенiю свободы союзовъ. Въ этомъ отношенiи весьма знаменательны циркуляры Министерства Народнаго Просвѣщенiя о студенческихъ организацiяхъ и, въ особенности, новѣйшiй законъ 1 iюня 1903 г., о фабричныхъ старостахъ. Согласно этому закону, фабричныя, заводскiя и промысловыя управленiя, съ разрѣшенiя присутствiя по фабричнымъ и горнозаводскимъ дѣламъ, имѣютъ право, по предварительномъ распредѣленiи рабочихъ заведенiя или промысла на разряды, предоставлять каждому изъ нихъ избирать изъ своей среды кандидатовъ, въ старосты. Изъ числа избранныхъ по каждому разряду кандидатовъ управленiе предпрiятiя утверждаетъ одного старостой даннаго разряда (§ 1). Староста признается уполномоченнымъ выбравшаго его разряда для заявленiя управленiю предпрiятiя, а равно подлежащимъ пра-

---

1) 118 Ст. Уст. пред. пресѣч. прест. (т. XIV Св. Зак. изд. 1890 г.).

вительственнымъ учрежденіямъ и должностнымъ лицамъ о нуждахъ, и ходатайствахъ избравшаго его разряда рабочихъ или отдѣльныхъ его членовъ (§ 3). Для обсужденія вопросовъ объ означенныхъ нуждахъ и ходатайствахъ старостѣ предоставляется *собирать* рабочихъ своего разряда въ мѣстѣ и во время по указанію управленія предпріятія, при чемъ староста наблюдаетъ за соблюденіемъ должнаго порядка. Для обсужденія дѣлъ, относящихся къ нѣсколькимъ разрядамъ, собираются исключительно старосты этихъ разрядовъ (§ 5).

Что касается обществъ, совершенно лишенныхъ политическаго значенія и потому признаваемыхъ политически безразличными (ученыхъ, благотворительныхъ и т. под.), то по отношеніи къ нимъ у насъ дѣйствуетъ разрѣшительная система. Всѣмъ и каждому запрещается заводить и вчинять въ городѣ общество, товарищество, братство или иное подобное собраніе безъ вѣдома или согласія правительства [1]). Учрежденіе обществъ поставлено въ зависимость отъ предварительнаго утвержденія ихъ уставовъ подлежащимъ Министерствомъ, Комитетомъ Министровъ, или—въ случаѣ предоставленія обществамъ особыхъ привиллегій—Государственнымъ Совѣтомъ.

Подобно союзамъ, безусловно воспрещены всякія, собранія. Ст. 111 уст. пред. пресѣч. прест., запрещаются сходбища и собранія для совѣщанія или дѣйствія, общей тишинѣ и спокойствію противныхъ. Когда соберется народъ въ шумномъ и безпорядочномъ скопищѣ, то полиція должна заставить толпу разойтись по домамъ, а въ случаѣ нужды, и при недостаточности полицейскихъ средствъ могутъ быть, съ соблюденіемъ установленныхъ правилъ, призваны войска [2]). *Дозволенными* собраніями являются у насъ только публичныя и домашнія собранія для забавъ, увеселеній и театральныхъ представленій. Въ Уставѣ о предупрежденіи и пресѣченіи преступленій (гл. VII разд. 3) содержатся правила о поддержаніи порядка и спокойствія на такихъ собраніяхъ. По общему правилу, всякія общенародныя (т. е. публичныя) собранія (игры, забавы, театральныя представленія), могутъ быть устраиваемы не иначе, какъ съ дозволенія полиціи [3]). Напротивъ, домашнія забавы и увеселенія тогда только подлежатъ надзору полиціи и воспрещаются ею, когда въ оныя входитъ что либо законамъ противное [4]).

---

[1]) Ст. 116 Уст. пред. пресѣч. прест.
[2]) Тамъ же, ст. 113.
[3]) Тамъ же ст. 135.
[4]) Тамъ же ст. 130.

ЛЕКЦІЯ ТРИНАДЦАТАЯ.

ГЛАВА V.

Регламентація печати [1]).

А. Теоретическій очеркъ

§ 1. Общія замѣчанія.

Подъ свободой печати понимается право *печатать* написанное и *распространять* напечатанное.

Какъ всякая, вообще, свобода,—и свобода печати свое основаніе и свои границы находитъ въ законѣ.

Возможна двоякаго рода законодательная регламентація свободы печати.

Съ точки зрѣнія одного режима—режима *общаго права*—печать признается свободной, какъ всякая, вообще, человѣческая дѣятельность,—подъ условіемъ ненарушенія ею чьихъ-либо, основанныхъ на законѣ, правъ,—правъ частныхъ лицъ и самого государства. Съ этой точки зрѣнія, дѣятельность государства въ области печати сводится къ предупрежденію и репрессіи общихъ *преступленій* совершаемыхъ *путемъ печати*. Такая репрессія признается дѣломъ суда.

Наоборотъ, второй режимъ—*режимъ исключительнаго права*.—Кромѣ общихъ преступленій, совершаемыхъ *путемъ печати*, онъ допускаетъ существованіе *спеціальныхъ правонарушеній печати*. Послѣднія заключаются не въ посягательствахъ на чьи-либо права, *а въ нарушеніи чьихъ-либо интересовъ*, въ причиненіи кому-либо вреда. Отсюда—крайняя неопредѣленность самого понятія правонарушеній печати. Объемъ и содержаніе этого понятія не допускаютъ законодательныхъ опредѣленій. Призванный охранять и защищать права судъ не въ состояніи охранять и защищать интересовъ. Поэтому констатированіе правонарушеній печати, изъемлется изъ вѣдѣнія суда и передается въ вѣдѣніе административной власти.

При второмъ режимѣ предупредительная и судебная дѣятельность сливаются въ рукахъ административной власти. Признавая то или иное произведеніе *вреднымъ*, администрація можетъ *воспретить* его напечатаніе, или выпускъ напечатаннаго въ свѣтъ. Право администраціи *воспрещать своею властью* печатаніе или обнародованіе всякаго рода произведеній является су-

[1]) Литература. Курсы Loening'a Georg Meyer'a, Зейделя, Андреевскаго, Дерюжинскаго. *May* Histoire constitutionelle de l'Angleterre *H. Avenel* Histoire de la presse française; *И. Я. Фойницкій*, Моменты въ исторіи законодательства о печати (въ сб. статей: „На досугѣ"). *А. М. Скабичевскій*. Очерки исторіи цензуры *К. К. Арсеньевъ*. Законодательство о печати; *Головачевъ* Десять лѣтъ реформъ. *В. М. Гессенъ*. О юридическомъ положеніи повременной печати (Право 1900). Историческія свѣдѣнія о цензурѣ въ Россіи.

щественнымъ признакомъ, такъ называемаго, *цензурнаго* режима. Институтъ цензуры можетъ имѣть двоякую форму. Въ однихъ случаяхъ для напечатанія произведеній требуется предварительное *разрѣшеніе* административной власти; въ другихъ разрѣшенія не требуется, но напечатанное произведеніе можетъ быть *воспрещено* администраціей.

Первая форма носитъ названіе разрѣшительной, вторая запретительной цензуры.

Кромѣ цензуры, режимъ исключительнаго права слагается изъ многихъ другихъ институтовъ, Сюда относится система административныхъ взысканій, система предварительныхъ разрѣшеній, система залоговъ и исключительнаго сбора и мн. др.

Въ своемъ историческомъ развитіи законодательство о печати сначала имѣетъ характеръ режима исключительнаго права, а затѣмъ постепенно переходитъ къ режиму общаго права.

Познакомились ближе съ каждымъ изъ этихъ режимовъ на примѣръ западно европейскихъ законодательствъ.

§ 2. Режимъ исключительнаго права. *А. Цензура*

Цензура старше печати; тогда какъ искусство книгопечатанія было изобрѣтено въ XV в., цензура рукописей существовала уже въ XIII в. при Сорбоннскомъ университетѣ. Само собою разумѣется, что наибольшее значеніе цензура пріобрѣла съ изобрѣтеніемъ книгопечатанія. Впервые цензура *надъ печатью* вводится въ 1486 въ Майнцѣ мѣстнымъ архіепископомъ; въ 1496 г. папа Александръ VI вводитъ цензуру въ папской области, а затѣмъ въ архіепископствахъ Кельнскомъ, Трирскомъ, Магдебургскомъ и др.

Въ 1515 г. папа Левъ X издаетъ буллу, повелѣвающую учредить повсемѣстно—„во всѣхъ городахъ и діоцезахъ" спеціальную цензуру надъ произведеніями духовнаго содержанія.

Первые акты свѣтской власти, пытающіеся регламентировать печать относятся къ 20-мъ г.г. XVI-го столѣтія (Вормскій эдиктъ 1521 г,, Нюренбергскій Имп. Указъ 1524 г. и др.), Имперскими указами — Шпейерскимъ 1529 г. и Аугсбургскимъ 1530 г.—вводится свѣтская цензура въ Германіи, изъ Германіи она проникаетъ въ 1553 г. во Францію и въ 1559 въ Англію.

Въ *Германіи* исключительный режимъ печати получаетъ дальнѣйшее развитіе еще въ законодательствѣ XVI в., въ имперскихъ полицейскихъ регламентахъ 1858 и 1577 г.г. Въ 1603 г. Рудольфомъ II учреждается для надзора надъ печатью спеціальное коммиссаріатство, полномочія котораго расширяются имперскими патентами 1715 и 1764 г.г. О томъ, въ какомъ положеніи въ это время находилась въ Германіи печать можно судить хотя бы по дошедшимъ до насъ жалобамъ даже наиболѣе благонамѣренныхъ изъ германскихъ ученыхъ. Такъ напримѣръ, I. I. Moser жалуется на то, что цензура часто вычеркиваетъ въ его писаніяхъ отрицательную частицу „nicht", заставляя его говорить противоположное тому, что онъ думаетъ, что его трудъ по государственному праву былъ такъ „переработанъ" цензурой, что онъ не узналъ въ немъ своего

произведенія, что ему воспрещается цитировать его собственныя, одобренныя цензурой труды и т. под. Во второй половинѣ 18 вѣка въ нѣкоторыхъ изъ небольшихъ германскихъ государствъ цензура отмѣняется, но вскорѣ за тѣмъ, подъ вліяніемъ событій французской революціи, вводится вновь въ теченіе 1848—1850 г.г., съ торжествомъ конституціоннаго режима, цензура исчезаетъ въ большинствѣ германскихъ государствъ. Въ 1854 г. Германское союзное правительство создаетъ весьма стѣснительный для печати режимъ. Германское имперское законодательство (законъ 7 Мая 1874 г.) цензуры не знаетъ.

Во *Франціи* цензура отмѣнена декларацiей правъ, провозгласившей свободу печати. Само собою разумѣется, что, несмотря на отсутствіе цензуры, ни въ періодъ революціи, ни въ періодъ директоріи и консульства о свободѣ печати во Франціи не могло быть и рѣчи.

Судьи, назначавшіе смертную казнь авторамъ „вредныхъ" произведеній, администрація, имѣвшая дискреціонную власть надъ періодической печатью, замѣняли цензуру. Въ 1805 г., возстановлена цензура для духовныхъ произведеній, въ 1810 г. она распространена на всѣ, вообще, выходящія книги. Хартія 1814 г. отмѣняетъ цензуру, но затѣмъ вторая реставрація вводитъ ее вновь для періодической печати и книгъ объемомъ не болѣе 20 листовъ. Окончательно отмѣнена цензура во Франціи конституціей іюльской монархіи 1830 г.

Въ Англіи свѣтская цензура появляется при Елисаветѣ въ 1559 г. При Стюартахъ ея органомъ является Звѣздная Палата, ничто не характеризуетъ въ такой мѣрѣ тиранническій характеръ правленія Стюартовъ, какъ тѣ безпощадныя преслѣдованія, которымъ подвергались въ это время печать. Съ паденіемъ Звѣздной Палаты цензура сосредоточилась въ рукахъ Парламента. Знаменитый трактатъ Мильтона: „Ареопагитика", вызванъ былъ тѣми стѣсненіями и преслѣдованіями, которымъ подвергалась печать въ эпоху республики, при Кромвеллѣ.

Реставрація влечетъ за собою новыя строгости для печати. Въ 1662 г. издается первый законодательный актъ о цензурѣ (liceusiug act), обусловливающій предварительнымъ разрѣшеніемъ печатаніе всякаго рода произведеній. Изданный первоначально, какъ временная мѣра, на три года, статутъ этотъ дважды возобновлялся до 1679 г. Въ 1680 г. судъ въ знаменитомъ рѣшеніи по дѣлу Carr'a (Carr's Case) призналъ, что печатанное, безъ разрѣшенія Короля, какихъ бы то ни было новостей, истинныхъ или ложныхъ, является преступнымъ. При Яковѣ II актъ о цензурѣ примѣнялся съ безпощадною жестокостью. Въ 1695 г. палата общинъ отказываетъ въ возобновленіи акта о цензурѣ. Съ этого момента институтъ цензуры навсегда исчезаетъ изъ англійскаго законодательства.

Изъ другихъ европейскихъ государствъ въ Швеціи цензура отмѣнена была въ 1766 г., въ Даніи въ 1770 г.; въ остальныхъ—въ теченіе XIX в. Въ Сѣверной Америкѣ цензура никогда не существовала.

Въ нѣкоторыхъ западно-европейскихъ государствахъ, а именно, во Франціи, Англіи, Пруссіи и др., до настоящаго времени существуетъ театральная цензура;

для постановки пьесъ на сценѣ въ этихъ государствахъ требуется специальное разрѣшеніе административной власти.

2. *Разрѣшительная система.*

§ 3. Продолженіе.

Рядомъ съ цензурой однимъ изъ важнѣйшихъ институтовъ исключительнаго режима печати, является разрѣшительная (концессіонная) система. По замѣчанію Братера, концессіонная система есть ничто иное, какъ цензура лицъ, взамѣнъ цензуры произведеній печати. Въ прежнихъ законодательствахъ эта система практиковалась въ весьма широкихъ размѣрахъ. Такъ концессіи подлежали прежде всего, органы періодической печати, затѣмъ всѣ промыслы, имѣющіе своимъ предметомъ печатное дѣло (типографіи, литографіи, словолитни, etc) и наконецъ, промыселъ распространенія печатныхъ произведеній (книжная торговля, библіотеки, розничная продажа, расклейка афишъ). Въ настоящее время въ отношеніи періодической прессы разрѣшительная система вездѣ уступила мѣсто явочной. По отношенію къ книгопечатному промыслу, а также къ книжной торговлѣ и библіотекамъ разрѣшительная система остается теперь въ силѣ въ одной только Австріи. Розничная продажа обусловлена предварительнымъ разрѣшеніямъ и въ другихъ государствахъ, напр., во Франціи и большинствѣ германскихъ государствъ. Разрѣшительная система во многихъ государствахъ примѣняется и къ расклейкѣ афишъ и объявленій. Прусскій законъ запрещаетъ вывѣшивать афиши политическаго содержанія; въ другихъ германскихъ государствахъ требуется разрѣшеніе, въ Саксоніи заявка. Въ Италіи и Австріи требуется разрѣшеніе для нѣкоторыхъ афишъ. Не требуется вовсе разрѣшенія для расклейки афишъ по французскому закону 1881 г.; послѣдній ограничивается воспрещеніемъ расклейки афишъ въ опредѣленныхъ мѣстахъ, и кромѣ того, требуетъ, чтобы на бѣлой бумагѣ печатались только правительственныя объявленія, прочія—на цвѣтной. Какъ указано выше, въ государствахъ западной Европы органы періодической туземной печати не нуждаются въ предварительномъ разрѣшеніи; значительнымъ ограниченіямъ, напротивъ, подлежитъ ввозъ иностранной печати. Въ нѣкоторыхъ государствахъ ввозъ можетъ быть воспрещенъ административною властью. *Въ Германіи* канцлеръ можетъ воспретить ввозъ иностранныхъ періодическихъ изданій, но лишь тогда, когда оно 3 раза было конфисковано по суду. *Во Франціи* полномочія администраціи шире: совѣтъ министровъ и министръ-президентъ могутъ, по своему усмотрѣнію, когда найдутъ нужнымъ, воспретить ввозъ иностранныхъ произведеній.

3. *Система залоговъ.*

§ 4. Продолженіе.

Слѣдующая мѣра—система *залоговъ* взимаемыхъ съ періодическихъ изданій. Ранѣе они широко практиковались въ Зап. Европѣ. Во Франціи залогъ

доходилъ до 150 т. фр.; въ 30-хъ гг.—100 т., а въ 48 г. до 50 т. фр. Отмѣнены залоги во Франціи въ 1881 г.

Въ Англіи залогъ доходитъ до 80 ф. ст. Отмѣненъ въ 1869 г. Въ Австріи и теперь существуетъ залогъ до 3 т. гульд. съ органомъ политич. печати.

Къ системѣ залоговъ приближается, по своему характеру и цѣли, взиманіе *штемпельнаго* сбора за каждый экземпляръ отдѣльнаго №. Возвышая цѣну №, штемпельный сборъ исключаетъ возможность широкаго распространенія изданія. Сборъ отмѣненъ въ Англіи въ 1853—61 гг., во Франціи—въ 1870 г. Онъ существуетъ до сихъ поръ въ Австріи.

Система административныхъ взысканій.

§ 5. Продолженіе.

Въ свое время наибольшее развитіе система административныхъ взысканій получила во Франціи.

Органическій декретъ о печати 17 февраля 1852 г. (ст. 32) организуетъ ее на слѣдующихъ началахъ.

1) Президенту республики предоставляется право вовсе прекращать, по своему усмотрѣнію, періодическое изданіе особымъ декретомъ, печатаемымъ въ Bulletin des lois.

2) Изданіе, отвѣтственный редакторъ котораго подвергался судомъ наказанію за *важное* преступленіе печати, или въ теченіе двухъ лѣтъ *дважды* подвергался наказанію за какое-бы то ни было преступленіе и проступокъ печати, подлежитъ прекращенію de plein droit, безъ всякаго дополнительнаго о томъ постановленія.

3) Министръ внутреннихъ дѣлъ вправѣ прекратить вовсе или пріостановить изданіе, въ теченіе двухъ мѣсяцевъ послѣ присужденія судомъ его отвѣтственнаго издателя къ какому либо наказанью за преступленіе или проступокъ печати.

4) Тотъ же министръ имѣетъ право, послѣ двухъ сдѣланныхъ имъ изданію предостереженій (avertissement) пріостановить выходъ его въ свѣтъ срокомъ на два мѣсяца.

Существенныя измѣненія въ режимъ печати установленный декретомъ 1852 вносятся закономъ 2 Іюля 1861 г. Согласно этому закону, отмѣняется обязательное (ipso jure) прекращеніе изданія вслѣдствіе двукратнаго осужденія его за преступленіе и проступокъ печати; министръ внутреннихъ дѣлъ теряетъ право прекращенія или пріостановки изданія въ теченіе 2-хъ мѣсяцевъ послѣ осужденія его за преступленіе и проступокъ печати; наконецъ, устанавливается *срочность* административныхъ предостереженій, теряющихъ силу черезъ два года послѣ своего объявленія [1]).

Система административныхъ репрессій извѣстна и другимъ законодательствамъ. Такъ, во многихъ отношеніяхъ аналогичны французскому декрету 13 февраля 1852 г, Австрійскій оронансъ 1852 г. и Прусскій законъ 1353 г.

---

[1]) *А. А. Раевскій* Законодательство Наполеона III о печати, стр. 142 и ст. 234 и сл.

§ 6. Режимъ общаго права. Современныя государства не отказываются отъ регламентаціи печати. Администраціи и по отношеніи къ печати предоставлены извѣстныя полномочія, основанныя, однако, на предположеніи необходимости свободы печати. Цѣль этихъ полномочій, въ отличіе отъ прежнихъ, предупрежденіе злоупотребленій. Къ ихъ числу относится право *предварительнаго задержанія администраціей* книгъ или № повременнаго изданія. Право это принадлежитъ администраціи въ Германіи, но не принадлежитъ ей во Франціи и Италіи. Право предварительнаго задержанія ничего общаго съ правомъ окончательнаго запрещенія изданія не имѣетъ. Право задержанія имѣетъ одну цѣль—предупрежденіе правонарушенія. Въ Германіи законъ точно указываетъ, при наличности какихъ правонарушеній допускается задержаніе произведенія печати. Задержанное произведеніе *необходимо* представляется въ судъ. Въ Пруссіи № *періодическаго* изданія можетъ быть задержанъ, но черезъ 12 ч. долженъ быть представленъ прокурору, еще черезъ 12 долженъ быть составленъ обвинительный актъ, а черезъ 24 ч. дѣло должно быть разсмотрѣно судомъ.

Изъ другихъ мѣръ предупредительнаго характера необходимо отмѣтить ограниченія, касающіяся *содержанія* произведеній печати. Сюда относится обязанность печатанія правительственныхъ распоряженій и извѣщеній, правительственныхъ и частныхъ опроверженій, судебныхъ приговоровъ по приговору суда. Далѣе сюда же относится воспрещеніе сообщать свѣдѣнія, касающіяся *исчисленныхъ въ самомъ законѣ* вопросовъ,—напримѣръ, свѣдѣній о предварительномъ слѣдствіи, о мобилизаціи войскъ и т. п. Но администрація не имѣетъ права *proprio motu* воспрещать обсужденіе въ печати нѣкоторыхъ, ей неугодныхъ вопросовъ.

Наконецъ, къ разсматриваемой категоріи мѣръ относится регламентація печати, какъ *промысла*. Сюда относится система *заявокъ*, примѣняемая къ органамъ періодической печати и ко всѣмъ, вообще, предпріятіямъ печатнаго промысла (типографіи, литографіи, словолитни и т. под.). Далѣе требованіе, чтобы на каждомъ произведеніи печати указано было *имя, фамилія и мѣстожительство* или только типографщика, или типографщика и автора или издателя; на періодическихъ изданіяхъ, кромѣ типографіи, должны быть указаны имена издателя и редактора.

Издатели и редакторы періодическихъ изданій должны удовлетворять опредѣленнымъ личнымъ условіямъ. Такъ въ Германіи требуется право постояннаго жительства или временнаго пребыванія въ предѣлахъ Имперіи, дѣеспособность и гражданская честь, въ Австріи—кромѣ того, мѣстное подданство издателя. Французское право требуетъ подданства, совершеннолѣтія и обладанія гражданскими и политическими правами.

Упомянемъ, наконецъ, объ обязанности представленія нѣсколькихъ экземпляровъ изданія полицейскимъ учрежденіямъ и прокуратурѣ.

В. *Русское законодательство о печати.* У насъ книгопечатаніе появляется позднѣе, чѣмъ на Западѣ. Первая книга—при Іоаннѣ Грозномъ, въ срединѣ XVI в. Книгопечатаніе встрѣчено у

§ 7. Историческій очеркъ

насъ недружелюбно,—въ особенности переписчиками. Только черезъ 100 лѣтъ при Никонѣ печать вытѣсняетъ рукопись. Потребность въ духовной цензурѣ сказывается впервые послѣ присоединенія Малороссіи. *Духовная цензура организуется регламентомъ 1721 г.*

Въ свѣтской цензурѣ еще долго не чувствовалось потребности. Только послѣ появленія *вольныхъ типографій* (первыя въ *1771 г.*) вводится и свѣтская цензура. Указъ *1783 г.* далъ возможность заниматься *типографскимъ промысломъ*, какъ вольнымъ, но этотъ указъ и создалъ полицейскую *цензуру управы благочинія.* Вскорѣ начинается реакція: въ *1794 г.*—отмѣна указа 1783 г. Въ 1797 г. печать стѣснена еще болѣе; книжное дѣло почти упраздняется вовсе. Въ 1880 г. запрещенъ ввозъ иностранныхъ книгъ. При Александрѣ I наступаетъ поворотъ къ лучшему. Въ 1801 г. отмѣнено Павловско законодательство. Въ 1802 г. учреждается Министерство Народнаго Просвѣщенія на которое возлагаются обязанности цензуры. Въ 1803 г. опять открываются вольныя типографіи. Въ 1804 г. издается первый цензурный уставъ. Уставъ воспрещаетъ придирки къ словамъ, требуетъ, чтобы сомнительныя мѣста толковались въ смыслѣ благопріятномъ для автора; требуетъ отъ цензуры предупрежденія вреда.

Слѣдующій уставъ—1826 г., такъ называемый „Чугунный уставъ", министра народнаго просвѣщенія Шишкова. Категорически устанавливается патримоніальная точка зрѣнія на задачи цензуры; она не только должна слѣдить, чтобы не было вреда отъ печати, но и заботиться о чистотѣ языка, грамотности изложенія, умѣренности критики, соотвѣтствіи рецензій дѣйствительному достоинству обсуждаемыхъ книгъ и т. д. Что касается обсужденія политическихъ вопросовъ, то оно упраздняется: „всякія частныхъ людей предположенія о преобразованіи частей управленія не пропускать". Уставъ 1826 г. существовалъ недолго: уже въ 1828 г. онъ замѣненъ новымъ.

Уставъ 1828 г. отличается отъ предыдущаго по точкѣ зрѣнія: онъ отказывается отъ патримоніальнаго воззрѣнія на задачи цензуры; послѣдняя должна бороться съ вреднымъ направленіемъ, но не должна стремиться къ осуществленію положительныхъ задачъ. Въ остальномъ сохраняется точка зрѣнія устава 1826 г.: запрещается обсужденіе политическихъ вопросовъ, касающихся внутренняго управленія Россіи.

Существенная особенность царствованія Николая I въ отношеніи регламентаціи печати—спеціализація цензуры: каждое вѣдомство имѣетъ свою цензуру. Всѣ статьи подлежатъ предварительному обсужденію спеціальной цензуры. Существовали, напр., цензуры: почтовая, Николаевской желѣзной дороги (гр. Клейнмихель), Министерства Императорскаго Двора (касательно театральныхъ представленій въ Императорскихъ театрахъ: неодобрительная критика игры артистовъ Императорскихъ театровъ признавалась серьезнымъ нарушеніемъ цензурныхъ правилъ), Управленія военно-учебныхъ заведеній, Кавказскаго комитета, Археологи-

ческой комиссіи, Главнаго попечительства дѣтскихъ пріютовъ, Петербургскаго оберъ-полиціймейстера, Управленія государственнаго коннозаводства.

Въ 1848 г. цензурныя строгости усиливаются. Учреждается Бутурлинскій цензурный комитетъ, поставленный надъ цензурой; на его обязанности лежало верховное руководительство отдѣльными цензурами.

Новая эра начинается съ царствованія Александра II. Со вступленіемъ его на престолъ характеръ цензуры мѣняется. Уставъ остается прежній, но печать оживаетъ и пріобрѣтаетъ свободу, никогда ей до того не принадлежавшую.

Съ Александра II печать начинаетъ, впрочемъ, обсуждать вопросы политической жизни Россіи.

Въ *1863 г.* происходитъ реформа цензуры; *изъ* вѣдѣнія *Министерства Народнаго Просвѣщенія цензура переходитъ* въ вѣдѣніе *министерства Внутреннихъ Дѣлъ,* гдѣ находится и по настоящее время. Мѣра вполнѣ правильная. Пріуроченіе цензуры къ Народному Просвѣщенію объясняется патримоніальною точкой зрѣнія на цензуру, какъ на средство моральнаго и духовнаго воздѣйствія на народъ. Но если отказаться отъ такого взгляда и стать на точку зрѣнія полицейскую (цензура имѣетъ своею задачей исключительно устраненіе вреда), то ясно, что Министерство Народнаго Просвѣщенія никакого отношенія къ ней не имѣетъ.

Въ 1865 г. изданы *временныя правила,* существующія, хотя и въ значительно урѣзанномъ и измѣненномъ видѣ, до сихъ поръ. Впервые допущенъ выходъ въ свѣтъ нѣкоторыхъ изданій безъ предварительной цензуры. Затѣмъ смягченъ и урегулированъ порядокъ дѣйствій цензуры. Введена система предостереженій.

1. *Цензура.*

§ 8. Дѣйствующее законодательство. Переходимъ къ вопросу о дѣйствующемъ законодательствѣ о печати, (Уставъ о цензурѣ и печати въ XIV т. Св. Зак. изд. 1890 г.). У насъ цензура сосредоточена въ рукахъ Министерства внутр. дѣлъ и вѣдается Глав. Управленіемъ по дѣламъ печати, состоящимъ при этомъ министерствѣ. Управленіе это имѣетъ характеръ чисто совѣщательнаго учрежденія при министрѣ; рѣшающій голосъ принадлежитъ Министру внутр. дѣлъ. Кромѣ того, существуютъ мѣстные органы—цензурные комитеты въ Петербургѣ, Москвѣ, Варшавѣ, Тифлисѣ; наконецъ, въ нѣсколькихъ городахъ (Ригѣ, Ревелѣ, Юрьевѣ, Митавѣ, Кіевѣ, Вильнѣ, Одессѣ и Казани) есть отдѣльные цензора. Гдѣ нѣтъ отдѣльныхъ цензоровъ, обязанность цензурованія повременныхъ изданій лежитъ на вице-губернаторахъ.

У насъ дѣйствуетъ принципъ общей цензуры. Однако, удержаны и спеціальныя цензуры. Такъ, отдѣлена отъ общей цензура иностранная, имѣющая свои комитеты (Рига, Одесса) и отдѣльныхъ цензоровъ (Москва, Кіевъ, Вильна, Ревель). Затѣмъ, есть духовная цензура православнаго исповѣданія при Св. Си-

нодѣ, въ вѣдѣніи котораго состоятъ цензурные духовные комитеты въ Петербургѣ, Москвѣ, Казани и Кіевѣ. Комитеты эти различаются по правамъ; такъ, Петербургскій и московскій комитеты имѣютъ право цензуровать всѣ духовныя произведенія; казанскій и кіевскій—только брошюры, рѣчи, произведенія профессоровъ академіи и т. под. Кромѣ того, существуютъ спеціальныя духовныя цензуры другихъ исповѣданій при высшихъ духовныхъ установленіяхъ этихъ исповѣданій. Далѣе самостоятельный характеръ имѣетъ придворная цензура—для всѣхъ произведеній, касающихся Особъ Императорской Фамиліи; медицинская—при Медицинскомъ Совѣтѣ Министерства Внутреннихъ Дѣлъ для произведеній медицинскаго содержанія; драматическая—особые драматическіе цензора—для драматическихъ произведеній: полицейская—для мелкихъ объявленій, афишъ и пр.

Основный принципъ нашей цензуры строго полицейскій; ея задача—предупрежденіе и устраненіе вреда. Забота о полезности печатаемыхъ произведеній въ ея компетенцію не входитъ. Согласно ст. 111 уст. ценз., цензура не имѣетъ права входить въ разборъ справедливости или неосновательности частныхъ мнѣній и сужденій писателя, если только они не противны общимъ правиламъ цензуры; не можетъ входить въ сужденіе о томъ, полезно или безполезно разсматриваемое сочиненіе, буде только оно не вредно; и не должно поправлять слога или замѣчать ошибокъ автора въ литературномъ отношеніи, если только явный смыслъ рѣчи не подлежитъ запрещенію.

Въ отличіе отъ общей цензуры, спеціальныя цензуры удержали точку зрѣнія патримоніальную, сказывающуюся особеннно ясно въ постановленіяхъ, касающихся духовной цензуры. Послѣдней поставлена положительная задача: она должна требовать отъ разсматриваемыхъ ею произведеній не только *безвредности,* но и *полезности* содержанія. Сообразно съ этимъ правила въ руководствѣ духовной цензуры (ст. 244 и сл. уставъ ценз.) опредѣляютъ признаки не вредности, а именно полезности духовныхъ произведеній. Согласно ст. 250 уст. ценз., достоинство сочиненій, предназначаемыхъ для общественнаго употребленія, состоитъ въ важности и истинѣ мыслей, сообразныхъ съ ученіемъ церкви, въ чистотѣ слога, ясности и правильности изложенія. Достойно одобренія благонамѣренное и основательное изслѣдованіе и изложеніе предметовъ къ основаніямъ христіанской вѣры и церкви относящихся; основательное, ясное и назидательное изложеніе истинъ умозрительнаго и дѣятельнаго христіанства; благонамѣренное и основательное изслѣдованіе вопросовъ филологическихъ, историческихъ, хронологическихъ и др., относящихся къ христіанскимъ древностямъ и т. д. [1])

Наоборотъ, сочиненія съ большими недостатками въ основательности мыслей, чистотѣ христіанскихъ чувствъ, добротѣ слога, ясности и правильности изложенія, противны образованнымъ, безполезны необразованнымъ и вредны образую-

---

[1]) См. ст. 251—258 уст. ценз.

щимся, и потому не должны быть одобряемы. [1]) Принимая, однако, во вниманіе, что „никакое человѣческое сочиненіе не можетъ быть совершенно", уставъ цензурный рекомендуетъ комитетамъ, при разсматриваніи сочиненій, руководствоваться „благоразумнымъ снисхожденіемъ" [2]).

Возвращаясь къ общей цензурѣ, мы должны, прежде всего, замѣтить, что всѣ, вообще, произведенія печати дѣлятся по отношенію къ ней на двѣ категоріи: 1) изданія, подлежащія предварительной цензурѣ; 2) изданія, выходящія въ свѣтъ безъ предварительной цензуры. Ниже мы увидимъ, что неподцензурность изданій второй категоріи имѣетъ относительный характеръ.

Разсмотримъ, прежде всего, юридическое положеніе печати, подлежащей предварительной цензурѣ. Цензура обязана не пропускать въ свѣтъ вредныхъ изданій.

Въ чемъ заключается признакъ *вредности* произведеній печати? Доступенъ ли онъ опредѣленію? Ст. 4 уст. ценз. гласитъ: произведенія словесности наукъ и искусствъ подвергаются запрещенію цензуры на основаніи правилъ сего устава: 1) когда въ оныхъ содержится что-либо клонящееся къ поколебанію ученія православной церкви, ея преданій и обрядовъ, или вообще истинъ и догматовъ христіанской вѣры; 2) когда въ оныхъ содержится что либо нарушающее неприкосновенность Верховной Самодержавной Власти, или уваженіе къ Императорскому Дому, и что-либо противное кореннымъ государственнымъ постановленіямъ; 3) когда въ оныхъ оскорбляются добрые нравы и благопристойность; и 4) когда въ оныхъ оскорбляется честь какого либо лица непристойными выраженіями или предосудительнымъ обнародованіемъ того, что относится до его нравственности или домашней жизни, а тѣмъ болѣе клеветой.

Первые два пункта вышеприведенной статьи получаютъ дальнѣйшее развитіе въ рядѣ статей подъ общимъ наименованіемъ „Правилъ въ руководство цензурѣ". Статьи эти заимствованы изъ Устава 1828 г. Вотъ нѣкоторыя изъ этихъ статей.

Цензура обязана отличать благонамѣренныя сужденія и умозрѣнія, основанныя на познаніи Бога, человѣка и природы, отъ дерзкихъ и буйственныхъ мудрствованій, равно противныхъ истинной вѣрѣ и истинному любомудрію [3]). При разсматриваніи книгъ нравственнаго содержанія, цензура не дѣлаетъ привязки къ словамъ и отдѣльнымъ выраженіямъ; однако, наблюдаетъ, чтобы въ сихъ словахъ или выраженіяхъ о предметахъ важныхъ и высокихъ упоминаемо было съ должнымъ уваженіемъ и приличіемъ [4]). Цензура въ произведеніяхъ изящной словесности должна отличать безвредныя шутки отъ злонамѣреннаго искаженія истины и отъ существенныхъ оскорбленій нравственнаго приличія и не требо-

---

[1]) Ст. 260 уст. ценз.
[2]) Ст. 259 уст. ценз.
[3]) Ст. 94 уст. ценз.
[4]) Ст. 106 уст. ценз.

вать въ вымыслахъ той строгой точности, каковая свойственна описанію предметовъ высокихъ и сочиненіямъ важнымъ [1]).

При разсмотрѣніи сочиненій и статей о несовершенствѣ существующихъ у насъ постановленій, дозволяются къ печати только спеціальныя ученыя разсужденія, написанныя тономъ, приличнымъ предмету, и притомъ касающіяся такихъ постановленій, недостатки которыхъ обнаружились уже на опытѣ [2]). Не дозволяется распубликованіе правительственныхъ мѣръ, пока они не объявлены законнымъ образомъ [3]). Въ разсужденіяхъ о недостаткахъ и злоупотребленіяхъ администраціи и судебныхъ мѣстъ не допускается печатаніе именъ лицъ и собственнаго названія мѣстъ и учрежденій [4]).

Цензурный режимъ создаетъ между авторомъ или издателемъ книги, редакторомъ или издателемъ повременнаго изданія, а также типографщикомъ, съ одной стороны, и цензурнымъ вѣдомствомъ, съ другой, сложное юридическое отношеніе, слагающееся изъ обязанностей и правъ каждой изъ сторонъ. Обязанностямъ одной стороны, поскольку, разумѣется, они имѣютъ юридическій характеръ, соотвѣтствуютъ права другой.

Обязанности цензоровъ.

1) Цензоры обязаны отправлять свою должность по словамъ и разуму цензурнаго устава, ни увлекаясь никакими личными видами, пристрастіемъ или предубѣжденіемъ, не взирая на лица и не потворствуя злоупотребленіямъ, кѣмъ бы они ни были замышляемы [5]). Главное вниманіе должно быть обращаемо цензоромъ на духъ и направленіе книгъ, а не на частныя неисправности и отдѣльныя выраженія [6]).

2) Цензоръ не имѣетъ права вносить какихъ-либо измѣненій или дополненій въ текстъ просматриваемаго произведенія. Отмѣтивъ противное цензурнымъ правиламъ мѣсто красными чернилами, онъ предоставляетъ исключить или перемѣнить его автору или издателю; отъ воли послѣднихъ, впрочемъ, зависитъ предоставить цензору исправленіе замѣченныхъ мѣстъ по своему усмотрѣнію [7]).

3) Права на вторичный просмотръ печатныхъ или корректурныхъ листовъ цензоръ не имѣетъ: онъ обязанъ подписать позволительный на выдачу книги билетъ, если она напечатана сходно съ одобреннымъ подлинникомъ. Замѣтивъ,

---

[1]) Ст. 109 уст. ценз.
[2]) Ст. 97 уст. ценз.
[3]) Ст. 100 уст. ценз.
[4]) Ст. 98 уст. ценз.
[5]) Ст. 21 уст. ценз.
[6]) Тамъ-же ст. 22.
[7]) Тамъ-же ст. 23.

послѣ одобренія книги важное въ ней упущеніе, онъ можетъ просить Цензурный Комитетъ о перепечатаніи соотвѣтственныхъ листовъ на свой счетъ [1]).

4) Признавъ разсмотрѣнную книгу или цѣлую статью въ періодическомъ изданіи не подлежащими напечатанію, Цензоръ вноситъ ихъ въ Цензурный Комитетъ, дозволяющій или запрещающій печатаніе большинствомъ голосовъ. Въ случаѣ несогласія съ рѣшеніемъ большинства, предсѣдатель имѣетъ право внести книгу на обсужденіе въ Главный Комитетъ по дѣламъ печати. Авторъ или издатель книги имѣетъ, равнымъ образомъ, право требовать передачи книги на окончательное обсужденіе въ Главное Управленіе [2]).

5) Представляемыя въ цензуру рукописи и книги должны быть разсматриваемы безъ всякаго отлагательства, а срочныя изданія всѣхъ поспѣшнѣе. Вообще не дозволяется цензору задерживать рукописи или книги самой обширной долѣе трехъ мѣсяцевъ, а статьи, назначаемой для періодическихъ изданій, долѣе того срока, въ который положено программою выходить каждой книжкѣ или листу оныхъ. Въ продолженіи сего времени всякая рукопись должна быть разсмотрѣна, дозволена или запрещена или же возвращена предъявителю для исправленія замѣченныхъ мѣстъ. [3]).

6) Позволительные билеты на выпускъ изъ типографій одобренныхъ цензурою книгъ должны быть выдаваемы для срочныхъ изданій въ теченіе 24 часовъ, для книгъ—не позже трехъ дней [4]).

Обязанности издателей и авторовъ.

1) Изданія, подлежащія цензурѣ, должны быть доставляемы въ чисто и четко переписанной рукописи въ Цензурный Комитетъ. Періодическія изданія могутъ быть доставляемы непосредственно назначенному цензору. Періодическія изданія, сочиненія по математикѣ и другимъ точнымъ наукамъ, тоже лексиконы, грамматики и т. п. могутъ быть доставляемы въ цензуру въ корректурныхъ листахъ [5]). По ходатайству издателя или автора, цензура выдаетъ дозволительный билетъ на представленіе въ корректурныхъ листахъ и другихъ изданій. При представленіи изданія въ цензуру никакихъ прошеній или препроводительныхъ записокъ не требуется. Имя автора или издателя можетъ быть и не объ-

---

[1]) Тамъ-же ст. 24.
[2]) Тамъ-же ст. ст. 56—59.
[3]) Тамъ-же ст. 64.
[4]) Тамъ-же ст. 65.
[5]) Подробности о представленіи въ цензуру ежедневныхъ газетъ см. Распоряженіе по типографіямъ 1880 г.

явлено на книгѣ, но издатель, во всякомъ случаѣ, долженъ быть извѣстенъ типографщику [1]).

2) По напечатаніи изданія, оно должно быть доставлено въ цензуру въ 2-хъ экземплярахъ, вмѣстѣ съ рукописью, одобренной цензоромъ. Сличивъ печатный экземпляръ съ одобреннымъ, цензоръ выдаетъ позволительный билетъ на выпускъ книги въ продажу [2]).

3) Для полученія выпускного билета необходимо представленіе въ цензуру опредѣленнаго числа экземпляровъ изданія (по общему правилу, девяти) для учрежденій, имѣющихъ право на безплатное полученіе издаваемыхъ въ Россіи произведеній печати [3]).

Обязанности типографщика.

1. Типографщикъ можетъ приступить къ печатанію книги только по одобренію ея цензурой, или по полученіи ея издателемъ дозволительнаго билета на представленіе книги въ цензуру въ корректурныхъ листахъ [4]).

2. Типографщикъ слѣдитъ за тѣмъ, чтобы въ печатаемой книгѣ все, замѣченное цензурой, было исключено, или перемѣнено. Къ представляемой въ цензуру напечатанной книгѣ онъ прилагаетъ свидѣтельство, удостовѣряющее тожественность напечатаннаго съ одобренной цензоромъ рукописью или корректурой [5]).

3. До полученія изъ цензуры позволительнаго билета на выдачу книги, ни одна книга не можетъ быть выпущена изъ типографіи. Періодическія изданія, объемомъ не болѣе одного печатнаго листа, могутъ быть выпускаемы и до полученія позволительнаго билета, однако, подъ строжайшей отвѣтственностью типографщика за всякое несоотвѣтствіе напечатаннаго текста одобренному цензурой оригиналу [6]).

4. Во время печатанія книги типографщикомъ могутъ быть выдаваемы автору, или издателю корректурные листы; но до полученія позволительнаго билета, онъ не имѣетъ права выдать имъ болѣе одного экземпляра бѣлыхъ или чистыхъ листовъ [7]).

---

[1]) Ст. ст. 47, 48, 49, 53 уст. ценз.

[2]) Тамъ-же ст. 54.

[3]) Тамъ-же ст. 12. Требуетъ также представленія свидѣтельства типографіи о количествѣ отпечатанныхъ экземпляровъ книги (Цирк. Гл. Упр. по д. п. 11 дек. 1892 г. № 6042).

[4]) Ст. 50 уст. ценз.

[5]) Тамъ-же ст. ст. 50, 54, 70.

[6]) Тамъ же ст. 55.

[7]) Тамъ же ст. 71.

5. На каждомъ экземплярѣ, выпускаемомъ въ свѣтъ изъ типографіи, литографіи или металлографіи, должны быть обозначены имя и мѣстожительство типографщика, литографщика или металлографщика, а если сочиненіе подверглось предварительной цензурѣ, то и одобреніе цензуры [1]).

Переходимъ къ разсмотрѣнію вопроса о юридическомъ положеніи неподцензурной печати.

Отъ предварительной цензуры освобождены: *въ обѣихъ столицахъ*: 1) всѣ оригинальныя изданія объемомъ не менѣе 10 листовъ, 2) переводныя не менѣе 20 печат. листовъ; *повсемѣстно*: 3) періодическія изданія, получившія отъ Министра Внутреннихъ Дѣлъ разрѣшеніе на выходъ безъ предварительной цензуры, 4) изданія правительственныя, ученыхъ обществъ, Академій и университетовъ, 5) изданія на древнихъ языкахъ и переводы съ нихъ, 6) чертежи, планы и карты [2]).

Изданія, выходящія безъ предварительной цензуры, должны быть, однако, представляемы въ цензурный комитетъ, причемъ періодическія изданія, выходящія ежедневно и еженедѣльно, наканунѣ выхода въ свѣтъ; выходящія рѣже одного раза въ недѣлю—за 4 дня; неперіодическія изданія—за 7 дней до выхода въ свѣтъ [3]).

Представленное изданіе можетъ быть въ извѣстныхъ случаяхъ задержано цензурой.

Согласно правиламъ 1865 г. въ тѣхъ чрезвычайныхъ случаяхъ, когда, по значительности вреда, предусматриваемаго отъ распространенія *противозаконнаго* сочиненія или повременнаго изданія, наложеніе ареста не можетъ быть отложено до судебнаго о семъ приговора, Совѣту Главнаго Управленія и Цензурнымъ Комитетомъ предоставляется право немедленно останавливать выпуски въ свѣтъ сего произведенія, *не иначе, впрочемъ, какъ начавъ въ то же время судебное преслѣдованіе противъ виновнаго* [4]).

Отъ указаннаго порядка задержанія изданій, отступаетъ законъ 1872 г. совершенно мѣняющій юридическое положеніе неподцензурной печати. По отношенію ко всѣмъ книгамъ, а также періодическимъ изданіямъ, выходящимъ не рѣже одного раза въ недѣлю, законъ 1872 г. предоставляетъ Министру Внутреннихъ дѣлъ право, задержавъ произведенія печати, признанныя особенно вредными, представить о воспрещеніи выпуска его въ свѣтъ на разрѣшеніе комитета министровъ.

Такимъ образомъ, необходимо различать а) ежедневныя и еженедѣльныя изданія и б) остальныя періодическія изданія, выходящія рѣже 1 раза въ недѣлю и книги. Изданія 1-й группы могутъ быть задержаны, но подъ условіемъ

---

[1]) Тамъ же ст. 168.

[2]) Тамъ же ст. 6.

[3]) Тамъ же ст. ст. 167, 143.

[4]) Ст. 147 уст. ценз.

возбужденія судебнаго преслѣдованія. Изданія 2-й категоріи могутъ быть задержаны безъ соблюденія указаннаго условія.

2. *Система концессій.*

§ 9. Продолженія.

Система концессій—слѣдующая мѣра воздѣйствія на печать. Сущность ея заключается въ томъ, что для возникновенія всякаго предпріятія, связаннаго съ печатнымъ дѣломъ, требуется спеціальное разрѣшеніе административной власти.

Концессіонное начало примѣняется у насъ, прежде всего, ко всякаго рода періодическимъ изданіямъ. Каждый желающій издавать новое повременное изданіе въ видѣ газетъ, журнала или сборника, обязанъ испросить чрезъ Главное Управленіе по дѣламъ печати разрѣшеніе на это министра внутреннихъ дѣлъ, отъ котораго зависитъ дозволить выпускъ въ свѣтъ такого изданія или безъ цензуры, или подъ условіемъ предварительной цензуры [1]).

Въ такомъ же порядкѣ испрашивается разрѣшеніе на перемѣну *редактора* изданія [2]). Высоч. утв. 28 Марта 1897 г. Положеніе Комитета Министровъ требуетъ разрѣшенія министра внутреннихъ дѣлъ и на переходъ періодическаго изданія отъ одного издателя къ другому.

Кромѣ періодическихъ изданій система концессій распространяется на всѣ вообще, промыслы, имѣющіе какое-либо отношеніе къ печатному дѣлу. Такъ, особое разрѣшеніе мѣстной администраціи (губернатора или градоначальника) требуется для открытія, а также для передачи другому лицу типографій, литографій металлографій и другихъ подобныхъ заведеній для тисненія буквъ и изображеній, далѣе, для открытія заведеній, производящихъ и продающихъ принадлежности тисненія, книжныхъ магазиновъ, библіотекъ и читаленъ [3]).

3. *Система залоговъ.*

§ 10. Продолженія.

Залогъ вносится въ Главное Управленіе только издателями повременныхъ изданій, изъятыхъ отъ дѣйствія предварительной цензуры. [4]) Размѣръ залога—для ежедневной газеты—5000 р., для всѣхъ прочихъ 2500 р. [5]).

Обязанности представлять залогъ не подчиняются кромѣ изданій, выходящихъ съ разрѣшенія предварительной цензуры: 1) изданія чисто-ученыя, хозяйственныя и техническія; 2) изданія правительственныя, академій, университетовъ, ученыхъ обществъ и учрежденій. Залогъ отвѣтствуетъ за денежныя взысканія, налагаемыя на повременную печать.

---

1) тамъ же ст. 117—118.
2) См. 122 уст. ценз.
3) Тамъ же ст. 158, 160, 175.
4) Тамъ же ст. 126.
5) Тамъ же ст. 127.

Часть взысканія, поступившая на удовлетвореніе наложеннаго взысканія, должна быть пополнена въ опредѣленный срокъ подъ угрозой прекращенія изданія. Въ случаѣ прекращенія изданія залогъ возвращается издателю не прежде, какъ по истеченіи года со дня выхода его послѣдняго № въ свѣтъ [1]).

4. *Другія мѣры административнаго воздѣйствія на печать.*

§ 11. Продолженіе. Согласно статьѣ 140 уст. ценз. „если по соображеніямъ высшаго правительства найдено будетъ неудобнымъ оглашеніе или обсужденіе въ печати въ теченіе нѣкотораго времени какого-либо вопроса государственной важности, то редакторы изъятыхъ отъ предварительной цензуры повременныхъ изданій поставляются о томъ въ извѣстность чрезъ главное управленіе по дѣламъ печати, по распоряженію министра внутреннихъ дѣлъ".

Приведенная статья основана всецѣло на законѣ 12 іюля 1873 г. Необходимо замѣтить, что въ первоначальномъ проектѣ министерства внутреннихъ дѣлъ статья эта выражена была слѣдующимъ образомъ: „Когда, по соображеніямъ высшаго правительства, найдено будетъ неудобнымъ оглашеніе или обсужденіе въ печати, въ извѣстное время, *какого-либо дѣла или вопроса, то...*"

Но соединенные департаменты Государственнаго Совѣта, „дабы, не придать этой мѣрѣ большаго значенія, чѣмъ она въ дѣйствительности имѣетъ, такъ какъ примѣненіе оной, безъ всякаго сомнѣнія, ограничиваться будетъ случаями исключительными", измѣнили редакцію статьи проекта, изложивъ ее такимъ образомъ: „......оглашеніе или обсужденіе въ печати, въ теченіе нѣкотораго времени, *какого-либо вопроса государственной важности*".

Въ такой редакціи, по мысли Государственнаго Совѣта, „новое постановленіе, по самому разуму и цѣли его, можетъ имѣть примѣненіе лишь въ обстоятельствахъ *„чрезвычайныхъ и рѣдкихъ"*.

Предоставляя администраціи право воспрещать обсужденіе въ печати опредѣленныхъ вопросовъ, уставъ цензурный устанавливаетъ непосредственно рядъ ограниченій, касающихся самаго *содержанія* произведеній печати. Такъ, воспрещается опубликованіе законовъ и правительствующихъ распоряженій до напечатанія ихъ въ Сенатскихъ изданіяхъ; опубликованіе судебнаго слѣдствія по дѣламъ, производящимся при закрытыхъ дверяхъ; опубликованіе судебнаго слѣдствія по дѣламъ, производящимся въ военно-окружныхъ и военно-морскихъ судахъ— всѣмъ изданіямъ, кромѣ получившихъ спеціальное разрѣшеніе, обсужденіе же этихъ рѣшеній всѣмъ безъ исключенія изданіямъ. Далѣе запрещается оглашеніе въ печати свѣдѣній, обнаруженныхъ дознаніемъ или предварительнымъ слѣдствіемъ, постановленій, состоявшихся на общественныхъ (дворянскихъ, земскихъ, городскихъ и т. д.), собраніяхъ безъ разрѣшенія правительства [2]).

---

[1]) Тамъ же ст. 128. Ст. 133.
[2]) Уст. ценз. ст. 14—82.

Наряду съ *воспрещеніемъ* печатанія опредѣленныхъ свѣдѣній, уставъ цензурный устанавливаетъ, въ извѣстныхъ случаяхъ, *обязанность* печатанія нѣкоторыхъ свѣдѣній. Такъ, всякое повременное изданіе обязано помѣстить безотлагательно и безденежно, безъ всякихъ измѣненій и примѣчаній въ текстѣ и безъ всякихъ въ томъ-же самомъ нумерѣ возраженій, сообщенное ему отъ правительства, оффиціальное опроверженіе или исправленіе обнародованнаго тѣмъ изданіемъ сообщенія [1]). Далѣе, обязательно должны быть напечатаны возраженія частныхъ лицъ,—и при томъ тѣмъ-же шрифтомъ и въ томъ-же отдѣлѣ, какъ первоначальное извѣстіе, и также безплатно, если возраженіе занимаетъ мѣста не болѣе, какъ вдвое противъ статьи, на которую служитъ отвѣтомъ [2]).

Далѣе, уставъ цензурный устанавливаетъ условія личнаго ценза для отвѣтственнаго редактора. Не могутъ быть редакторами лица, подвергшіяся лишенію или ограниченію правъ состоянія, состоящія подъ надзоромъ полиціи, лишенныя общей гражданской правоспособности вслѣдствіе другихъ причинъ, а также живущія за границей [3]).

На каждомъ № періодическаго изданія должны быть напечатаны имена издателя, редактора типографіи и подписная цѣна; на подцензурныхъ изданіяхъ должно быть обозначено дозволеніе цензуры [4]). На каждомъ экземплярѣ, выпускаемомъ въ свѣтъ изъ типографій, литографій и металлографій должно быть обозначено имя и мѣстожительство типографщика etc, а также, если изданіе подвергалось предварительной цензурѣ, одобреніе цензуры [5]).

Наконецъ, уставъ цензурный возлагаетъ на редакцію каждаго повременнаго изданія обязанность знать, кто именно авторъ каждой изъ напечатанныхъ статей, для сообщенія имени автора по востребованію судебныхъ мѣстъ и министерства внутреннихъ дѣлъ [6]).

5. *Объ административныхъ взысканіяхъ, налагаемыхъ на печать.*

Когда въ 1862 г. вырабатывались временныя правила о цензурѣ, вопросъ о системѣ административной репрессіи тоже былъ подвергнутъ всестороннему обсужденію въ законодательныхъ сферахъ. **§ 12. Продолженіе.**

При этомъ, въ принципѣ признано было необходимымъ всѣ дѣла о преступленіяхъ и проступкахъ печати передать въ исключительное вѣдѣніе общесудебныхъ мѣстъ.

Сознавая всѣ преимущества *судебно*-карательной системы, Государствен-

---

1) Тамъ-же ст. 138.
2) Тамъ-же ст. 139.
3) Уст. ценз. ст. 123.
4) Тамъ-же ст. 134.
5) Тамъ-же ст. 168.
6) Тамъ-же ст. 136.

ный Совѣтъ счелъ, однако, необходимымъ допустить, въ видѣ корректива къ ней, систему административныхъ взысканій.

Административно-карательный режимъ складывается изъ слѣдующихъ мѣропріятій:

А. *Система предостереженій.*

Министру внутреннихъ дѣлъ предоставляется право дѣлать повременнымъ изданіямъ, изъятымъ отъ предварительной цензуры, предостереженія, съ указаніемъ на статьи, подавшія къ сему поводъ [1]).

Режимъ предостереженій распространяется *только* на изданія, выходящія безъ предварительной цензуры. По закону, каждое изданіе можетъ получить *три* предостереженія. Первыя два никакихъ спеціальныхъ послѣдствій за собою не влекутъ; наоборотъ, третье предостереженіе влечетъ за собою весьма серьезныя для изданія послѣдствія,—а именно:

1. Изданіе, получившее первое предостереженіе, пріостанавливается на срокъ, назначенный Министромъ Вн. Дѣлъ, но не свыше 6 мѣсяцевъ [2]).

2) Неподцензурныя изданія, по полученіи третьяго предостереженія, подчиняются предварительной цензурѣ особаго типа: каждый № изданія долженъ быть представляемъ въ цензуру не позже 11 ч. вечера наканунѣ дня выхода въ свѣтъ, при чемъ цензорамъ предоставляется право пріостановливать выходъ изданія, не возбуждая въ то же время судебнаго преслѣдованія противъ виновныхъ [3]).

3) Законъ предусматриваетъ еще одно, третье послѣдствіе. Министръ Внутреннихъ Дѣлъ, усмотрѣвъ вредное направленіе изданія, имѣетъ право, въ случаѣ полученія имъ 3-хъ предостереженій, войти въ Правительствующій Сенатъ съ представленіемъ о прекращеніи изданія [4]). Это право создано закономъ 1865 г., когда другого способа прекращенія изданія не существовало; законъ 1865 г. предоставилъ право прекращенія изданія исключительно Сенату. Въ настоящее время это право фактически упразднено, ибо законъ 1882 г. (о которомъ ниже) создалъ другой, болѣе удобный способъ прекращенія изданія, не судебно-административный (черезъ Сенатъ), а чисто административный, (особымъ совѣщаніемъ министровъ) допускающій возможность прекращенія изданія *безъ всякихъ предварительныхъ предостереженій.* Поэтому, съ 1882 г. прекращеніе изданій Правительствующимъ Сенатомъ, какъ послѣдствіе предостереженій, совершенно выходитъ изъ употребленія.

Итакъ, въ настоящее время дѣйствительными являются 2 послѣдствія предостереженія: 1) пріостановка изданія и 2) подчиненіе его особому виду цензуры.

---

[1]) Тамъ-же ст. 144.

[2]) Тамъ-же.

[3]) Тамъ-же ст. 144 прим.

[4]) Ст. 148 уст. ценз.

Режимъ предостереженій существеннымъ образомъ измѣненъ новымъ закономъ 4 Іюня 1901 г.

Раньше предостереженіе имѣло характеръ вѣчный. Никакою давностью предостереженіе не погашалось. Поэтому, легко себѣ представить случай, когда 1-ое предостереженіе было получено 10 лѣтъ назадъ, 2-ое—5 лѣтъ назадъ, 3-е—вчера, и все-таки изданіе подлежало ограниченіямъ, связаннымъ съ 3-мъ предостереженіемъ. Не обращалось вниманія на то, что направленіе изданія перемѣнилось, перемѣнились и его редакторы,—и каждое изданіе расплачивалось за грѣхи минувшихъ поколѣній, грѣхи старыхъ редакцій.

Законъ 4 Іюня 1901 г. отмѣняетъ вѣчность предостереженій. Установлена давность. Давностные сроки слѣдующіе: для 1-го предостереженія 1 годъ; если въ теченіе 1 года не будетъ получено новаго предостереженія, то 1-ое теряетъ силу. Если въ теченіе 1 года получены 2 предостереженія, то срокъ давности для двухъ предостереженій 2 года, начиная со 2-го предостереженія. Черезъ 2 года, если не было новаго, оба предостереженія теряютъ силу. Если въ теченіе этихъ 2 лѣтъ послѣдуетъ новое предостереженіе, то оно считается 3-мъ, влечетъ за собою всѣ послѣдствія 3-го предостереженія, и для его погашенія нѣтъ давностнаго срока.

Законъ 4 Іюня устраняетъ явную несправедливость прежняго порядка.

В. Прекращеніе изданія.

Въ 1865 г. установленъ одинъ способъ прекращенія изданія (о прекращеніи, по суду мы не говоримъ), а именно, прекращеніе *подцензурныхъ* изданій *получившихъ 3 предостереженія*, по представленію Министра Внутреннихъ Дѣлъ, Правительствующимъ Сенатомъ. [1]). Но въ 1882 г. изданъ законъ, устанавливающій новый порядокъ: впредь до измѣненія, вопросы о совершенномъ прекращеніи повременныхъ изданій (какъ безцензурныхъ, такъ и подцензурныхъ) или о пріостановкѣ ихъ безъ опредѣленія срока ея, предоставляются совокупному обсужденію и разрѣшенію Министровъ Внутреннихъ Дѣлъ, Юстиціи, Народнаго Просвѣщенія и Оберъ-Прокурора Св. Синода, при участіи, сверхъ того, и тѣхъ министровъ или главноуправляющихъ отдѣльными частями, коими возбуждаются подобные вопросы. Для рѣшенія вопроса достаточно большинства голосовъ [2]).

Таковъ новый способъ прекращенія изданій. Въ нашей юридической литературѣ возбужденъ вопросъ, требуется ли для примѣненія этого способа предварительное полученіе изданіемъ 3-хъ предостереженій? Высказывалось мнѣніе, будто-бы и для такого прекращенія изданія требуется три предостереженія. Намъ кажется, однако, болѣе правильнымъ противоположное мнѣніе, согласно которому предварительнаго полученія изданіемъ 3-хъ предостереженій не требуется. Чтобы убѣдиться въ этомъ, достаточно указать, что установленнымъ въ прим. къ ст. 148 путемъ можетъ быть прекращено и изданіе, выходящее подъ предварительною

[1]) Тамъ же ст. 148.
[2]) Тамъ же ст. 148 прим.

цензурой, а по отношенію къ такому изданію режимъ предостереженій не примѣнимъ вовсе. Да и въ самомъ законѣ не говорится о необходимости предостереженій, и если онъ помѣщенъ въ видѣ примѣч. къ ст. 148 (въ которой говорится о предостереженіяхъ), то это—вопросъ не существа закона, а кодификаціи его, между тѣмъ только на этомъ основаніи является предположеніе о необходимости предостереженій. Распространеніе этого порядка на изданія подцензурныя, повторяемъ, исключаетъ возможность такого ограничительнаго толкованія этого примѣчанія.

C. Пріостановка изданія. Уставъ о цензурѣ и печати знаетъ три случая пріостановки изданія.

1. Министру Внутреннихъ Дѣлъ предоставляется право въ случаѣ вреднаго направленія изданія, *подлежащаго предварительной цензурѣ*, пріостановить его на срокъ не болѣе 8 мѣсяцевъ [1]). Эта пріостановка относится исключительно къ изданіямъ, выходящимъ *подъ предварительною цензурой.* Административныя взысканія, которыя налагаются на изданія, выходящія подъ предварительною цензурой, кажутся особенно странными и трудно объяснимыми, особенно *прекращеніе* и пріостановка подцензурнаго изданія. Если цензура допускаетъ столь интесивное вредное направленіе въ подцензурномъ изданіи, что его нужно прекратить, то, очевидно, она не оправдываетъ своего назначенія.

2. Министру Внутреннихъ Дѣлъ предоставляется, въ случаѣ неисполненія редакторомъ, выходящаго безъ предварительной цензуры изданія, распоряженія о неоглашеніи или необсужденіи въ печати какого либо вопроса государственной важности (ст. 140) пріостановить выпускъ въ свѣтъ такого изданія на срокъ не свыше 3-хъ мѣсяцевъ [2]).

2. Наконецъ, о третьемъ случаѣ пріостановки послѣ полученія третьяго предостереженія —см. выше.

D. Воспрещеніе печатанія объявленій. Министру Внутреннихъ Дѣлъ предоставляется, право по его личному усмотрѣнію прекращать въ періодическихъ изданіяхъ печатаніе частныхъ объявленій на время отъ двухъ до восьми мѣсяцевъ [3]).

E. Воспрещеніе розничной продажи. Наконецъ, въ качествѣ мѣры административной репрессіи административною властью примѣняется воспрещеніе, на опредѣленный срокъ, розничной продажи періодическихъ изданій.

Право такого воспрещенія администрація основываетъ на ст. 177 и 178 уст. ценз., помѣщенныхъ не въ отдѣлѣ объ административныхъ взысканіяхъ, а въ совершенно иной части устава. (Отдѣлъ III глава II „О книжной торговлѣ). Статьи эти предоставляютъ Министру Внутреннихъ Дѣлъ право указывать мѣстному полицейскому начальству, какія изъ изданій, при выдачѣ ими разрѣшеній на *разносный торгъ,* не должны быть допускаемы къ продажѣ.

---

1) Тамъ же ст. 154.
2) Тамъ же ст. 156.
3) Тамъ же ст. 155.

ГЛАВА I.

О санитарной и медицинской полиціи [1]).

А. Теоретическій очеркъ.

§ 1. Опредѣленіе санитарной и медицинской Полиціи.

Предметъ санитарной и медицинской полиціи—забота о народномъ здравіи въ самомъ широкомъ смыслѣ этого слова. Болѣзнь—соціальное зло, ибо ея послѣдствія имѣютъ соціальный характеръ. Въ виду этого соціальнаго значенія болѣзней, государства все энергичнѣе заботятся о народномъ здравіи, и медицинская и санитарная полиція занимаютъ все болѣе видное мѣсто въ ряду другихъ отраслей государственной дѣятельности.

Опредѣлимъ, прежде всего, разницу между медицинскою и санитарною полиціей. Задача санитарной полиціи—предупрежденіе возможности заболѣваній, т. е. созданіе условій народной жизни, способствующихъ народному здравію. Задача медицинской полиціи—борьба съ существующею уже болѣзнью.

Вопросы санитарной полиціи уже давно интересовали правительства и являются одними изъ первыхъ, на которые публичная власть обратила вниманіе. Можно указать на законодательства глубокой древности, имѣющія въ виду санитарныя мѣропріятія: Іудеи (относительно употребленія пищи), Спарты, древняго Рима (клоаки); въ средніе вѣка—Венеціи. Но эти мѣропріятія имѣли случайный и отрывочный характеръ; они появлялись спорадически, подъ вліяніемъ опустошительныхъ эпидемій (чумы), а по миновании опасности вновь отмѣнялись.

Новое время отличается тѣмъ, что дѣятельность государства въ сферѣ санитарныхъ интересовъ пріобрѣтаетъ болѣе постоянный, нормальный характеръ. Объясняется это измѣнившимися условіями общественной жизни: подвижностью населенія, возникновеніемъ крупныхъ городскихъ центровъ съ ихъ скученнымъ населеніемъ,—въ особенности фабричнымъ, представляющимъ среду, благопріятную для развитія заразныхъ болѣзней; общими условіями жизни, благодаря которымъ организація современнаго человѣка гораздо слабѣе прежней; развитіемъ медицинской науки (общественная гигіена, какъ наука, существуетъ съ 40-хъ гг. XIX вѣка, когда появился трактатъ Мишеля Леви) и т. д. Таковы причины, которыя заставили правительства обратить особенное вниманіе на вопросъ объ оздоровленіи населенія.

§ 2. Организація Санитарнаго Управленія.

Организація санитарнаго управленія въ различныхъ государствахъ существенно различна. Западно-европейскія законодательства распадаются на 2 типа:

---

[1]) Литература Flesch Gesundheitspflege öffentliche (въ Handbuch'ѣ Conrad, Elster и др.) Emile Duclaux L'hygiène sociale Сводъ узаконеній и распоряженій правительства по врачебной и санитарной части. Справочная книга для врачей (изд. медиц. департамента) 2 т. СПБ. 1890. Ст. Wilke о санитарной полиціи въ Россіи въ Vierteljahresschr. für gerichtl. Medicin 1896 Suppl. Подробныя литературныя указанія у v. Mayr Statistik und Gesellschaftslehre.

1) въ нѣкоторыхъ государствахъ санитарная часть организована совершенно независимо отъ другихъ вѣдомствъ; 2) въ другихъ она входитъ въ составъ компетентныхъ учрежденій, вѣдающихъ и другія отрасли, главнымъ образомъ, въ составъ министерства внутреннихъ дѣлъ.

Къ государствамъ 1-го типа относятся Италія (законъ 1888 г.) и Англія.

Въ Италіи санитарная часть поставлена слѣдующимъ образомъ. Въ центрѣ санитарный совѣтъ, который хотя и пріуроченъ къ министерству внутреннихъ дѣлъ, но совершенно независимъ отъ него и дѣйствуетъ самостоятельно. Далѣе—окружные и общинные санитарные совѣты. По вопросамъ народнаго здравія префекты имъ подчинены.

Въ Англіи—въ центрѣ Бюро народнаго здравія—фактически самостоятельное министерство. Въ мѣстности постоянной организаціи не существуетъ. Однако, если въ извѣстномъ округѣ смертность превышаетъ 23 pro mille, то, по желанію $^{1}/_{10}$ плательщиковъ прямыхъ налоговъ, учреждается спеціальное медицинское управленіе, которое стоитъ въ зависимости отъ центральнаго бюро и обладаетъ чрезвычайно широкими полномочіями, между прочимъ, правомъ установленія налоговъ для цѣлей санитарной и медицинской полиціи.

Въ другихъ государствахъ напр., Пруссіи и Франціи, санитарная часть—только одна изъ отраслей внутренняго управленія. Въ Пруссіи при министерствѣ внутреннихъ дѣлъ состоитъ медицинскій совѣтъ, далѣе провинціальные и окружные медицинскіе совѣты, но только съ совѣщательнымъ голосомъ.—Въ такой же мѣрѣ зависимыми являются эти учрежденія во Франціи. Здѣсь имѣются: спеціальный медицинскій совѣтъ при министерствѣ внутреннихъ дѣлъ, затѣмъ совѣты при мэрѣ и префектѣ, но всѣ съ совѣщательными голосами.

Въ Россіи санитарная часть организована по 2-й системѣ.

§ 3 Задачи санитарной полиціи.

Дѣятельность санитарной полиціи представляется весьма разнообразною. Она можетъ быть слѣдующимъ образомъ сгрупирована.

I. Обезпеченіе нормальныхъ санитарныхъ условій общественной жизни:
   1) Регламентація продажи пищевыхъ продуктовъ.
   2) Надлежащее въ санитарномъ отношеніи устройство городовъ и селеній.
   3) Санитарно-промышленная полиція.

II. Предупрежденіе распространенія эпидемій, 1) мѣропріятія общія и 2) спеціальныя.

Разсмотримъ каждую изъ указанныхъ мѣръ въ отдѣльности.

I. Обезпеченіе нормальныхъ санитарныхъ условій общественной жизни.

1. *Надзоръ надъ продажей пищевыхъ продуктовъ* имѣетъ огромное значеніе, ибо ихъ доброкачественностью обусловливается народное здравіе. Съ регламентаціей такой продажи мы встрѣчаемся почти во всѣхъ государствахъ,

при чемъ въ нѣкоторыхъ регламентація идетъ весьма далеко. Для примѣра укажемъ на бельгійскій законъ 1892 г. о торговлѣ хлѣбомъ (до 100 статей), чрезвычайно детально регулирующій эту отрасль промышленности.

Изъ пищевыхъ продуктовъ законодательство и административная практика западно-европейскихъ государствъ подвергаютъ особенно строгой и точной регламентаціи изготовленіе и продажу мяса, молока, хлѣба, сахара, масла, горячихъ напитковъ, ядовитыхъ веществъ и т. д.

2. *Санитарное устройство городскихъ и сельскихъ поселеній.* Въ государствахъ, гдѣ есть самоуправленіе, забота о благоустройствѣ городовъ и сельскихъ селеній предоставлена именно ему. Сюда относятся *содержаніе улицъ и дворовъ* въ чистотѣ, надзоръ за *постройкой* зданій, устройство водопроводной и канализаціонной сѣти, *устройство кладбищъ* и т. д.

3. *Санитарно-промышленная полиція.* Въ виду чрезвычайнаго развитія обработывающей промышленности—эта отрасль санитарной полиціи имѣетъ огромное значеніе. Сюда относятся: а) вопросъ объ устройствѣ промышленныхъ заведеній; все больше и больше торжествуетъ при этомъ концессіонная система. Устройство промышленнаго заведенія предполагаетъ предварительное разрѣшеніе полицейской власти. Нужно сказать, однако, что эта система ничего общаго съ прежнею концессіонною системой, практиковавшейся въ полицейскомъ государствѣ, не имѣетъ, ибо не преслѣдуетъ цѣлей воздѣйствія на промышленности, а исключительно имѣетъ значеніе, какъ мѣра санитарной полиціи. Воспрещается, напримѣръ, постройка завода выше того мѣста рѣки, откуда берется вода для питья, или завода, вреднаго для населенія въ населенномъ пунктѣ и проч. Если всѣ эти требованія не соблюдены, постройка не разрѣшается; б) сюда же относится спеціальная организація надзора за промышленными заведеніями. Въ принципѣ необходима спеціализація надзора. Общая полиція не можетъ быть органомъ санитарно-промышленной полиціи.

II. *Предупрежденіе распространенія эпидеміи.* Сюда относится рядъ мѣропріятій общихъ и спеціальныхъ (для борьбы съ опредѣленными эпидемическими болѣзнями).

Общія мѣропріятія во всѣхъ государствахъ одинаковы. Вообще, если мѣры по обезпеченію нормальныхъ санитарныхъ условій общественной жизни (I) имѣютъ характеръ внутреннихъ мѣропріятій, то мѣры по предупрежденію эпидемій (II) пріобрѣтаютъ все болѣе международный характеръ; дѣятельность современныхъ государствъ въ этой области въ основныхъ чертахъ однородна. Государства приходятъ къ убѣжденію, что каковы бы ни были санитарныя мѣры, онѣ, безъ соглашенія съ другими государствами, абсолютно недѣйствительны, ибо возможность переноса заразы дѣлаетъ безполезными всѣ мѣропріятія, принимаемыя каждымъ государствомъ въ отдѣльности.

Такимъ образомъ, силою вещей они стремятся въ этомъ отношеніи приблизиться одно къ другому. Мѣропріятія общаго характера заключаются въ слѣдующемъ:

1) Требованіе *заявки.* О каждомъ случаѣ заболѣванія эпидемическою болѣзнью должна быть увѣдомлена административная власть. Эта обязанность лежитъ прежде всего на врачѣ, пользующемъ больного эпидемическою болѣзнью, а въ нѣкоторыхъ случаяхъ, и заразительной,—въ *нѣкоторыхъ,* потому, что гдѣ имѣетъ мѣсто обязанность соблюденія врачебной тайны, тамъ она соблюдается въ ущербъ обязанности заявки.

2) *Изоляція* можетъ имѣть мѣсто въ различныхъ формахъ. По отношенію къ нѣкоторымъ болѣзнямъ допускается домашняя, и только при ея невозможности требуется больничная изоляція. По отношеніи къ другимъ—безусловно обязательна больничная изоляція.

3) *Дезинфекція* помѣщеній и предметовъ, находившихся въ соприкосновеніи съ заразнымъ началомъ.

4) Сюда же относится *карантинная* система. Карантинъ—названіе итальянское (40 дней). Карантины появляются впервые въ XIV ст., когда въ Италіи они были введены для предупрежденія занесенія чумы. Карантинъ предполагаетъ возможность либо оградить очагъ заразы, либо оградить здоровую мѣстность. 1-я мѣра представляется въ рѣдкихъ случаяхъ осуществимой: нужна мѣстность, изолированная въ географическомъ отношеніи (островокъ). Но тѣ условія, которыя способствуютъ возможности огражденія, дѣлаютъ такую мѣру необыкновенно стѣснительной, ибо огражденная мѣстность оказывается въ весьма тяжеломъ положеніи. Въ средніе вѣка были случаи, когда оцѣплялся городъ, и тогда въ городѣ страшно развивалась эпидемія, появлялся голодъ, словомъ, наблюдалось повальное вымираніе. Слѣдовательно, эта мѣра рѣдкая и жестокая.

Что касается огражденія здоровой мѣстности, то въ этой формѣ почти исключительно и практикуется карантинъ. Такимъ образомъ, всякія суда, приходящія изъ зараженной мѣстности, подвергаются обсерваціи. Равнымъ образомъ, лица, пріѣхавшія по сухому пути, тоже подвергаются карантину. Такой карантинъ не представляетъ неудобствъ 1-й формы, однако, неудовлетворительность и этой формы весьма значительна при условіяхъ интенсивности торговаго и промышленнаго оборота. При продолжительномъ и энергичномъ примѣненіи, карантинная система можетъ повлечь за собой экономическій кризисъ въ странѣ, разореніе торгово-промышленныхъ предпріятій. А дѣйствительность такой формы болѣе чѣмъ сомнительна.

Съ XIV вѣка карантинная система является обыкновенною мѣрой. Но уже съ начала XVIII ст. въ Англіи раздаются голоса противъ этой системы. Въ 1720 г. въ Англіи она фактически была отмѣнена, послѣ чего около 100 лѣтъ не примѣнялась вовсе. Въ 1821 г. въ бассейнѣ Средиземнаго моря появилась желтая горячка. Тогда Франція издала крайне строгій карантинный законъ; Англія послѣдовала ея примѣру въ 1822 г. Въ настоящее время наиболѣе строгіе карантинные законы существуютъ во Франціи, Австріи и Турціи. Здѣсь они наиболѣе суровы и стѣснительны для торговли и промышленности. Въ другихъ го-

сударствахъ замѣтно стремленіе все болѣе смягчить формы карантинной системы, въ связи съ данными науки. По этому вопросу собиралось нѣсколько международныхъ конференцій: въ Парижѣ, въ Вѣнѣ 1874 г., Римѣ 1885 г., Дрезденѣ 1893 г. Здѣсь вопросъ этотъ былъ подвергнутъ самому детальному обсужденію, при чемъ конференціи, послѣ долгихъ, правда, колебаній, пришли къ выводу, что практическое значеніе карантинной системы болѣе чѣмъ сомнительно. При существованіи теперешнихъ условій международной жизни предупредить возможность передачи заразы почти невозможно, а между тѣмъ стѣсненія и убытки, причиняемые этою системой, громадны. Въ виду этого на конференціи выработано среднее рѣшеніе вопроса. Отказаться совсѣмъ отъ карантиновъ не рѣшились, но выражено стремленіе сократить и смягчить эту систему. Выработана такая система: упраздняются сухопутные карантины, въ виду ихъ крайней стѣснительности и наименьшихъ практическихъ результатовъ; вмѣсто нихъ устраиваются *врачебно-наблюдательные пункты*, гдѣ осматриваются прибывающіе изъ зараженныхъ мѣстностей, подвергается дезенфекціи ихъ багажъ, но задерживаются они только въ томъ случаѣ, если у нихъ будутъ обнаружены признаки болѣзни. Наоборотъ, морскіе карантины удерживаются, но по возможности сокращается срокъ обсерваціи и упрощаются формальности.

Эти положенія усвоены и русскимъ законодательствомъ. Въ 1893 г. изданъ законъ, замѣнившій сухопутные карантины на западной границѣ врачебно-наблюдательными пунктами и оставившій только морскіе карантины.

Перейдемъ къ мѣрамъ спеціальнаго характера, для борьбы съ опредѣленными эпидемическими болѣзнями и, прежде всего, остановимся на борьбѣ съ оспой. *Оспопрививаніе* впервые открыто въ 1760 г. въ Англіи Суттономъ. Лимфа сначала была гуманизированная, и уже позднѣе Дженнеромъ была открыта вакцинація, вытѣснившая человѣческую лимфу въ виду ея опасности для здоровья челозѣка. Въ настоящее время оспопрививаніе распространено повсюду.

По отношеніи къ оспопрививанію государства дѣлятся на нѣсколько группъ. Нѣкоторыя объявляютъ оспопрививаніе обязательнымъ; таковы Скандинавскія государства, Швейцарія, Германія. Каждый отецъ обязанъ, подъ угрозой штрафа и ареста, привить своему ребенку оспу. До 1895 г. такой же порядокъ былъ и въ Англіи. Но въ 1895 г. послѣ упорной агитаціи противъ обязательности оспопрививанія, которая велась главнымъ образомъ на почвѣ традиціоннаго въ Англіи враждебнаго отношенія къ государственному вмѣшательству и хотя и прикрываясь соображеніями о спорности пользы оспопрививанія, обязательность его отмѣнена, и Англія является теперь государствомъ 2-го типа, въ которомъ вообще оспопрививаніе представляется свободному усмотрѣнію населенія. 3-я категорія не устанавливаетъ обязательности, однако создаетъ рядъ мѣръ, косвенно принуждающихъ къ оспопрививанію: отъ дѣтей, поступающихъ въ учебныя заведенія, требуется предъявленіе свидѣтельствъ о привитіи оспы; въ войскахъ тоже установлено обязательное оспопрививаніе и т. д. Къ этой третьей категоріи относятся Австрія, Франція и Россія.

Медицинское управленіе отличается отъ санитарнаго характеромъ преслѣдуемыхъ имъ задачъ. Его предметъ—изысканіе способовъ для борьбы съ болѣзнями, обезпеченіе населенія врачебною помощью. Это важнѣйшая его задача. Поэтому къ нему относится забота о соотвѣтственной подготовкѣ и достаточномъ числѣ лицъ врачебнаго персонала, врачей, фельдшеровъ, акушерокъ, сидѣлокъ и т. д., сюда же относится предоставленіе населенію дешевой или даровой врачебной помощи,—организація амбулаторій, скорой медицинской помощи, врачебныхъ пунктовъ и т. п.

Спеціальные врачи появляются въ западной Европѣ уже въ XIII вѣкѣ Уже въ 1238 г. при Салернскомъ университетѣ существовала спеціальная корпорація ученыхъ врачей. Къ XV ст. относится въ Германіи первое указаніе объ учрежденіи врачей для бѣдныхъ. Въ теченіе долгаго времени наряду съ учеными врачами практикуютъ врачи—ремесленники; особенную извѣстность пріобрѣли цехи хирурговъ (неученыхъ). Только съ конца XVI ст. начинаетъ созрѣвать убѣжденіе, что профессія врача—профессія публичная, и что государство обязано взять въ свои руки контроль надъ врачебною дѣятельностью. Съ этого времени устанавливается политика, направленная къ установленію однообразныхъ требованій спеціальнаго образованія.

Въ настоящее время вопросъ о занятіи врачебною практикой поставленъ въ разныхъ государствахъ неодинаково. Въ большинствѣ государствъ занятіе врачебною практикой не относится къ числу свободныхъ промысловъ: только тѣ, которые отвѣчаютъ требуемому цензу, имѣютъ право практиковать въ качествѣ врача. И только въ Англіи и Соединенныхъ Штатахъ никакого ценза не установлено, и всякій желающій въ правѣ практиковать. Въ Германіи занятіе врачебною практикой тоже дозволено для всѣхъ, но именоваться врачемъ можетъ только лицо, получившее спеціальное образованіе. Поэтому, тамъ часто встрѣчаемся съ людьми, занимающимися врачебной практикой, но не именующими себя врачами (напримѣръ, такъ называемые, Naturärzte).

В. Медицинское и санитарное управленіе въ Россіи.

Россія примыкаетъ въ отношеніи организаціи медицинскаго управленія къ разсмотрѣнному уже нами типу французско-германскому. Медицинское управленіе у насъ самостоятельнаго характера не имѣетъ: оно пріурочено къ вѣдомству Министерства Внутреннихъ Дѣлъ; органы медицинскаго управленія имѣютъ совѣщательный характеръ при центральномъ управленіи и при органахъ мѣстнаго управленія. Въ центрѣ органами медицинскаго управленія являются медицинскій департаментъ, при немъ высшія совѣщательныя учрежденія: Медицинскій Совѣтъ и Совѣщательный Ветеринарный комитетъ.

Что касается мѣстнаго управленія медицинскою частью, то оно организовано на слѣдующихъ началахъ.

По общему правилу, медицинское управленіе въ губерніи сосредоточено въ

Врачебномъ отдѣленіи при Губернскомъ правленіи. Врачебное отдѣленіе состоитъ изъ Губернскаго Врачебнаго Инспектора, его помощника и фармацевта.

Особая организація медицинской части существуетъ въ столицахъ и Одессѣ. Врачебныхъ отдѣленій нѣтъ, а есть особыя Врачебныя Управленія, не входящія въ составъ губернскихъ правленій. Составъ ихъ: врачебный инспекторъ, помощникъ, городовые и полицейскіе врачи.

Низшею инстанціей являются уѣздные и городовые врачи.

Кромѣ того, законъ упоминаетъ объ уѣздныхъ комитетахъ общественнаго здравія. Составъ ихъ: уѣздный предводитель дворянства, исправникъ, полицеймейстеръ, голова, лица административно-врачебной службы. Тамъ, гдѣ введены земскія учрежденія, эти комитеты фактически могутъ считаться упраздненными.

Въ завѣдываніи медицинскою частью дѣятельное участіе принимаютъ земства и города. Имъ предоставлено право принимать какъ частныя мѣры, такъ и издавать обязательныя постановленія по вопросамъ санитарной части. Органами земскаго и городского самоуправленія изданъ рядъ обязательныхъ постановленій, регулирующихъ множество вопросовъ санитарной полиціи.

Постановленія эти, къ сожалѣнію, не сведены во едино, а между тѣмъ они являются наиболѣе важнымъ источникомъ дѣйствующаго права. Необходимо, однако, замѣтить, что, несмотря на широкія полномочія, дѣятельность нашихъ земствъ и городовъ въ разсматриваемомъ отношеніи не достаточно интенсивна. Когда въ 80-хъ гг. назначена была сенаторская ревизія мѣстнаго управленія, то оказалось, что меньше всего успѣховъ достигнуто самоуправленіемъ въ области санитарной полиціи, причемъ въ матеріалахъ комиссіи имѣется множество почти невѣроятныхъ фактовъ, характеризующихъ антисанитарное состояніе не только уѣздныхъ, но даже губернскихъ городовъ (Тамбовъ).

Переходимъ къ разсмотрѣнію отдѣльныхъ вопросовъ санитарной полиціи.

Надзоръ надъ пищевыми продуктами. Наше законодательство держится принципа репрессій, т. е. ограничивается установленіемъ репрессій за нарушеніе правилъ, опредѣляющихъ доброкачественность пищевыхъ продуктовъ. Но сколько-нибудь подробной регламентаціи изготовленія и храненія продуктовъ почти не существуетъ. Имѣется, впрочемъ, рядъ распоряженій Министерства Внутреннихъ Дѣлъ, касающихся, главнымъ образомъ, мясного дѣла. По дѣйствующей практикѣ, установленной Сенатомъ, городскія управленія имѣютъ монопольное право устройства скотобоенъ, т. е. тамъ, гдѣ есть городскія скотобойни, частный промыселъ скотобойнымъ дѣломъ воспрещается.

Продажа свиныхъ тушъ регламентируется отдѣльными циркулярами Министерства Внутреннихъ Дѣлъ. Запрещенъ ввозъ свиныхъ тушъ изъ-заграницы.

Что касается молочной торговли, то эта отрасль торговли, несмотря на всю свою важность съ точки зрѣнія народнаго здравія, до сихъ поръ остается внѣ законодательной регламентаціи.

Законъ устанавливаетъ рядъ требованій, имѣющихъ въ виду доброкачественность *воды*. Съ этой цѣлью воспрещается устройство фабрикъ и заводовъ

по теченію рѣки выше городовъ, засореніе рѣкъ, источниковъ, колодцевъ и т. д.

Далѣе, имѣется рядъ постановленій о торговлѣ *напитками*. Уставомъ Врачебнымъ воспрещается продажа замѣстителей чая: спитого, копорскаго. Въ циркулярахъ, между прочимъ, устанавливается рядъ спеціальныхъ запретовъ фальсификаціи чая, продажи фруктоваго, брусничнаго и т. под. чая вмѣсто настоящаго. Воспрещается продажа всякихъ суррогатовъ крѣпкихъ напитковъ, напр., спеціальнаго одеколона № 10 (та же водка, но съ примѣсью вредныхъ эфирныхъ маслъ). Наоборотъ, вовсе не принимаются мѣры для борьбы съ фальсификаціей вина, принявшей у насъ весьма широкіе размѣры.

Запрещается продажа *сахарина* вмѣсто сахара. Запрещено употреблять его въ кондитерскихъ издѣліяхъ. Онъ можетъ продаваться, какъ лѣчебное средство, изъ аптекъ.

Очень подробна регламентація торговли *маргариномъ*. Сущность ея сводится къ борьбѣ съ продажей маргарина вмѣсто коровьяго масла. Вообще онъ не признается безусловно вреднымъ, но продажа его ставится въ стѣснительныя условія. Нельзя продавать его въ лавкахъ, гдѣ продается коровье масло. Маргаринъ долженъ продаваться изъ особыхъ бочекъ съ надписью крупными буквами: „маргаринъ". Воспрещается окрашиваніе маргарина подъ цвѣтъ коровьяго масла. Воспрещается ввозъ маргарина изъ-за границы. Требуется разрѣшеніе правительства на открытіе завода. На заводахъ имѣются особые смотрители.

Регламентація продажи *ядовитыхъ и сильнодѣйствующихъ веществъ*. Всѣ ядовитыя и сильнодѣйствующія вещества раздѣлены на 4 разряда: 1) ядовитыя вещества, по преимуществу удобныя для употребленія съ злоумышленною цѣлью, 2)—употребительныя въ техникѣ и при томъ неудобныя для злоумышленнаго употребленія, 3 и 4)—необходимыя для фармацевтическаго употребленія.

Продажа веществъ 1-го разряда разрѣшается лишь особо довѣреннымъ купцамъ; если ихъ нѣтъ, то—только изъ аптекъ. Продажа веществъ 2-го разряда разрѣшается вообще въ торговлѣ, но съ тѣмъ, чтобы они отпускались лицамъ, предъявившимъ удостовѣреніе, что они нужны для коммерческихъ и художественныхъ цѣлей. Конечно, фактически, продажа ихъ совершенно свободна. Актъ продажи долженъ быть записанъ въ торговыя книги, а также и фамилія покупателя.

Вещества 3-ей категоріи (заграничныя) продаются исключительно въ аптекахъ. Вещества 4-й категоріи, растенія и травы, въ мѣстахъ, гдѣ они произростаютъ, продаются свободно, въ другихъ мѣстахъ—только въ москательныхъ лавкахъ и аптекахъ.

Регламентація торговли *красками* имѣетъ въ виду воспрещеніе употребленія вредныхъ для здоровья красокъ для окраски такихъ предметовъ, какъ игрушки, кондитерскія издѣлія, обои. Врачебный уставъ требуетъ, чтобы для указанныхъ цѣлей употреблялись безвредныя краски, при чемъ именно указывается, какія краски должны быть признаваемы безвредными.

Санитарное устройство городовъ и сельскихъ поселеній. Этотъ вопросъ регулируется почти исключительно обязательными постановленіями земствъ и городовъ. Содержаніе въ порядкѣ домовъ, дворовъ, улицъ, тротуаровъ и пр., возлагается, по общему правилу, въ качествѣ натуральной повинности на домовладѣльцевъ. Нѣкоторыя дѣла этого рода восходили на разрѣшеніе Сената, который призналъ, что города имѣютъ право на установленія такихъ повинностей, но съ оговоркой: не должно придавать этой повинности налогового характера въ собственномъ смыслѣ слова. Интересно въ этомъ отношеніи Сенатское рѣшеніе, касающееся изданнаго губернаторомъ обязательнаго распоряженія, которымъ предписывалась очистка выгребныхъ ямъ при помощи опредѣленнаго езинфекціоннаго средства, весьма дорогого. Сенатъ высказался въ томъ смыслѣ, что требовать очистки губернаторъ можетъ, но не въ правѣ требовать спеціальныхъ дезинфекціонныхъ средствъ.

Къ числу вопросовъ этой категоріи, кромѣ того, относится вопросъ *о постройкахъ.* Строительный уставъ требуетъ, чтобы при всякой постройкѣ получалось спеціальное разрѣшеніе,—значитъ, придерживается концессіонной системы. Это разрѣшеніе получается либо изъ городской управы, либо изъ строительнаго отдѣленія губернскаго правленія, при чемъ обращается вниманіе на санитарное состояніе будущаго зданія. Должны быть представлены планы, на основаніи которыхъ и дается разрѣшеніе. Въ Уставѣ строительномъ имѣются особыя постановленія касательно разрѣшенія постройки спеціальныхъ зданій: школъ, больницъ и т. д.

Наконецъ, сюда же относятся постановленія относительно устройства *кладбищъ.* У насъ этотъ вопросъ регулируется ст. 693 и слѣд. Устава врачебнаго. По 693 ст. въ городахъ постоянныя кладбища могутъ быть устроены неближе 100 саж. отъ человѣческаго жилья; въ деревняхъ—не ближе $^1/_2$ версты отъ селенія. Затѣмъ есть указанія на порядокъ погребенія. Воспрещается хоронить покойниковъ (кромѣ умершихъ отъ заразительной болѣзни) до истеченія 3 сутокъ. Для погребенія требуется спеціальное удостовѣреніе врача. Глубина могилы должна быть не менѣе $2^1/_2$ аршинъ.

Что касается промышленной полиціи, касающейся санитарныхъ условій на фабрикахъ и заводахъ, то мы ее разсмотримъ въ связи съ фабричнымъ законодательствомъ.

Борьба съ заразительными болѣзнями. Постановленія, сюда относящіяся, помѣщены въ III раздѣлѣ Врачебнаго Устава. Въ общихъ чертахъ постановка вопроса—такая же, какъ и въ другихъ государствахъ. Такъ, требуется: 1) *заявка*; всякій хозяинъ, домовладѣлецъ, содержатель гостиницы обязанъ сообщить надлежащимъ властямъ о появленіи въ его домѣ заразной болѣзни, тоже и всякій врачъ; 2) *изоляція* больного, заключающаяся либо въ обязательномъ помѣщеніи въ больницу (въ исключительныхъ случаяхъ—въ случаѣ очень опасной болѣзни, въ случаѣ нахожденія больного въ очень заселенномъ помѣщеніи), либо въ оставленіи больного въ томъ же помѣщеніи, гдѣ

онъ находится; 3) *дезинфекція*; въ Врачебномъ Уставѣ содержатся подробныя указанія о производствѣ ея, особенно въ сельскихъ мѣстностяхъ.

Къ числу спеціальныхъ мѣръ борьбы съ заразными болѣзнями относятся *карантины*. Учреждаются карантины по распоряженію Министра Внутреннихъ Дѣлъ въ случаѣ появленія чумы, желтой горячки и холеры. Съ 1893 г. сухопутные карантины на западной границѣ замѣнены врачебно-наблюдательными пунктами, такъ что теперь существуютъ только морскіе карантины и сухопутные—на восточной границѣ. Законъ различаетъ 3 типа карантиновъ: карантины и карантинныя агентства 1 и 2 разряда.

Судно, прибывающее изъ неблагополучной мѣстности, должно имѣть спеціальный карантинный патентъ, гдѣ обозначаются составъ экипажа и грузъ, при чемъ патентъ долженъ быть визированъ нашимъ консульскимъ агентомъ. Суда, прибывшія изъ неблагополучной мѣстности, задерживаются на опредѣленный срокъ, подвергаются обсерваціи, а когда на самомъ суднѣ обнаружится подозрительное заболѣваніе, подвергаются карантинной очисткѣ (уничтожаются всѣ предметы, которые могутъ служить способомъ для передачи заразы).

На врачебно-наблюдательныхъ пунктахъ задерживаются только подозрительные, въ отношеніи заразы, путешественники и тѣ предметы, которые представляютъ опасность заразы.

Спеціальныя мѣропріятія по отношенію къ отдѣльнымъ категоріямъ болѣзней. У насъ принимается рядъ мѣръ въ видахъ распространенія оспопрививанія. Появляется оспопрививаніе у насъ въ концѣ XVIII столѣтія, когда впервые Екатерина II привила себѣ и Наслѣднику Престола оспу. Съ тѣхъ поръ правительство заботится о распространеніи у насъ оспопрививанія. Неоднократно возникали проекты объ установленіи обязательности оспопрививанія. Вопросъ этотъ возникъ еще въ 1811 г. и съ тѣхъ поръ неоднократно разсматривался въ центральныхъ учрежденіяхъ; проектъ Министерства Внутреннихъ Дѣлъ, составленный въ этомъ смыслѣ, отклоненъ былъ Государственнымъ Совѣтомъ на томъ основаніи, что осуществленіе этой желательной мѣры неудобно въ виду низкаго уровня развитія населенія, а также и въ виду невозможности у насъ такого оспопрививанія, которое вмѣсто пользы принесетъ одинъ только вредъ. До настоящаго времени Россія принадлежитъ къ числу государствъ, гдѣ оспопрививаніе необязательно, или, точнѣе, гдѣ имѣются мѣры косвеннаго принужденія къ оспопрививанію. Для многочисленныхъ категорій лицъ оспопрививаніе обязательно: для воспитанниковъ учебныхъ заведеній, для фабричныхъ рабочихъ, солдатъ и т. д.

Что касается спеціальныхъ мѣръ для борьбы съ другими эпидемическими заболѣваніями, то укажемъ, что въ 1892 г., когда ожидалась эпидемія холеры, принятъ былъ рядъ мѣропріятій для борьбы съ этой эпидеміей. Такъ учреждены были спеціальные санитарно-исполнительные комитеты, на которые возложена забота объ осуществленіи мѣропріятій санитарной полиціи, лежащая въ обыкновенное время на обязанности городского самоуправленія.

У насъ научная медицина появляется поздно, и до настоящаго времени она почти недоступна и мало извѣстна для огромнаго большинства сельскаго населенія. Господствующимъ типомъ медицины является у насъ народная медицина. Средства народной медицины обладаютъ характеромъ, въ которомъ ясно выражены два опредѣленныхъ начала. Народная медицина располагаетъ средствами, добытыми эмпирическимъ путемъ. Это—одно начало. Другое начало—мистическія средства, основанныя на суевѣріи. Происхожденіемъ средствъ, которыми располагаетъ народная медицина, объясняются и свойства ихъ. Нельзя отрицать, что нѣкоторыя изъ нихъ доказали на опытѣ свою пользу. Не мало терапевтическихъ средствъ, впервые указанныхъ наукѣ народной медициной. Сошлемся хотя бы на наши бани и вообще гидротерапію; массажъ—разминаніе издавна практикуется народомъ; кумысъ, кефиръ—средства народной медицины кавказскихъ горцевъ; рядъ специальныхъ средствъ: тыквенное сѣмя, хининъ, впервые нашли себѣ примѣненіе въ народной медицинѣ. Вообще, если принять во вниманіе, что и научная медицина—эмпирическая наука, то необходимо признать, что между обоими видами медицины не такая ужъ непроходимая пропасть.

Но не нужно забывать, что народная медицина основана и на другомъ принципѣ. Всѣ средства, основанныя на суевѣріяхъ не только безполезны, но и прямо вредны. Въ народной медицинѣ найдемъ рядъ средствъ, не выдерживающихъ никакой критики. Въ области акушерства, педіатріи, офтальмологіи—ужасное невѣжество, доходящее до невѣроятныхъ размѣровъ. Вредъ отъ подобнаго лѣченія—несомнѣнный. Въ нѣкоторыхъ мѣстностяхъ самымъ удобнымъ мѣстомъ для разрѣшенія женщинъ отъ бремени считается жарко натопленная баня, при чемъ бабу помѣщаютъ поближе къ потолку; нѣтъ ни малѣйшаго представленія о чистотѣ, о дезинфекціи предметовъ, приходящихъ въ соприкосновеніе съ роженицей. Въ области педіатріи то же самое: новорожденнаго парятъ въ горячемъ духу, трясутъ внизъ головой (предупредительное средство отъ грыжи!). Въ области офтальмологіи лучшимъ средствомъ считается вылизываніе глазъ. Страшное распространеніе глазныхъ заболѣваній объясняется въ значительной степени ужаснымъ состояніемъ офтальмологіи въ народной медицинѣ. Помощь научной медицины, такимъ образомъ, является крайне-необходимою.

Впервые научная медицина проникаетъ къ намъ въ XV столѣтіи, при Іоаннѣ III, когда вообще начались заимствованія съ Запада. О первомъ врачѣ—Антонѣ Нѣмчинѣ сообщается въ 1483 г. Судьба его была весьма печальна: онъ былъ казненъ за неудачное лѣченіе татарскаго князя. Затѣмъ появляется все больше и больше врачей. Въ концѣ XVI и началѣ XVII ст. ихъ уже довольно много. Еще позднѣе, въ началѣ XVIII столѣтія появляются первые русскіе ученые врачи, получившіе образованіе заграницей. И только впослѣдствіи, съ учрежденіемъ университетовъ, появляются врачи, получившіе образованіе въ Россіи.

Постановка врачебной практики регламентирована въ Уставѣ Врачебномъ (ст. 690 и слѣд.). Въ принципѣ такое правило: могутъ заниматься практикой

только лица, получившія спеціальное врачебное образованіе. Однако, принципъ этотъ проводится далеко не послѣдовательно. Дѣйствующій законъ запрещаетъ не спеціалистамъ заниматься практикой только въ томъ случаѣ, если они извлекаютъ изъ нея для себя доходъ; безплатное врачеваніе нашъ законъ не считаетъ недозволеннымъ.

Законъ возлагаетъ на врачей обязанность оказывать помощь нуждающимся. Каждый врачъ обязанъ подъ страхомъ наказанія оказывать помощь нуждающемуся въ ней. Законъ устанавливаетъ таксу для вознагражденія врачей, но такса эта, установленная еще въ XVIII столѣтіи, устарѣла и, разумѣется, практическаго значенія не имѣетъ. (Отъ малоимущихъ докторъ за посѣщеніе въ городѣ съ прописаніемъ рецепта да пріемлетъ 30 коп.; безъ прописанія рецепта — 15 коп., за кровопусканіе — 7 $^1/_2$ коп. и т. д.).

Къ числу вопросовъ медицинской полиціи относится и вопросъ объ устройствѣ *аптекъ*. Первая въ Россіи аптека учреждается въ Москвѣ въ концѣ XVI столѣтія. Она имѣла характеръ оффиціальный (Царская аптека) и лишь въ видѣ особой милости изъ нея отпускались лѣкарства лицамъ, не принадлежащимъ къ царской семьѣ. 2-я Московская аптека, учрежденная въ половинѣ XVII столѣтія, была первой неоффиціальной аптекой.

Въ настоящее время аптеки являются учрежденіемъ, имѣющимъ публичный характеръ, и режимъ аптечный основанъ на началѣ концессіонномъ. Для открытія аптеки требуется спеціальная правительственная концессія. Законъ опредѣляетъ норму: въ столицахъ одна аптека должна быть на каждые 12.000 человѣкъ и 30.000 отпусковъ; въ губернскихъ городахъ на 10.000 человѣкъ и 15.000 отпусковъ, въ уѣздныхъ городахъ на 7.000 чел. и 6.000 отпусковъ; въ сельскихъ мѣстностяхъ — 1 аптека на 15 верстъ въ окружности.

Это установленіе нормы мотивируется главнымъ образомъ соображеніями народнаго здравія. Указываютъ, что чрезмѣрное количество аптекъ можетъ вызвать конкурренцію, которая влечетъ за собой пониженіе стоимости лѣкарствъ, а это можетъ отразиться на качествѣ лѣкарствъ. Однако, эта аргументація мало убѣдительна, и все громче раздаются голоса противъ аптечной монополіи. Все, что аптека получаетъ свыше нормы, теряетъ населеніе. Покупная цѣна лѣкарственныхъ веществъ въ нѣсколько разъ превышаетъ дѣйствительную ихъ стоимость. При такихъ условіяхъ аптеки мало доступны массѣ населенія. Такой порядокъ несомнѣнно вреденъ. Съ другой стороны, разрѣшенная аптека — именно, въ виду трудности добиться разрѣшенія — представляетъ огромную стоимость, совершенно не соотвѣтствующую стоимости ея инвентаря. За аптеку съ инвентаремъ 10—15 тыс. руб. уплачиваютъ 60—80 тыс. Для полученія % на затраченный капиталъ и его погашеніе аптекарямъ сплошь и рядомъ приходится прибѣгать именно къ тѣмъ неблаговиднымъ пріемамъ, предупрежденіе которыхъ является цѣлью аптечной монополіи.

Не возражая противъ концессіонной системы, мы полагаемъ, что единственная ея цѣль въ провѣркѣ научнаго ценза ходатайствующихъ объ открытіи аптеки лицъ.

ГЛАВА II.

Борьба съ распространеніемъ венерическихъ заболѣваній.

(*Регламентація проституціи*) [1].

А. Теоретическій очеркъ.

§ 1. Введеніе.

Переходимъ къ разсмотрѣнію двухъ спеціальныхъ вопросовъ санитарной полиціи,—вопроса о борьбѣ съ распространеніемъ венерическихъ заболѣваній и затѣмъ о борьбѣ съ алкоголизмомъ.

Эти вопросы до настоящаго времени принято относить къ области такъ называемой полиціи нравственности (police de moeurs, Sittenpolizei). Какъ вопросы общественной нравственности они вызываютъ огромное число контроверзъ и не поддаются опредѣленному рѣшенію. Намъ представляется несомнѣннымъ, что какъ регламентація проституціи, такъ равно и борьба съ алкоголизмомъ должны быть разсматриваемы государствомъ, главнымъ образомъ, если не исключительно, то съ точки зрѣнія народнаго здравія.

Для борьбы съ этими явленіями, какъ нравственнымъ зломъ, государство не располагаетъ достаточными и соотвѣтственными средствами.

Только съ такой точки зрѣнія возможна правильная постановка и правильное рѣшеніе интересующихъ насъ вопросовъ.

§ 2. Основные принципы регламентаціи проституціи.

Прежде, чѣмъ приступить къ болѣе детальному разсмотрѣнію вопроса о регламентаціи проституціи, необходимо установить слѣдующіе принципы, которые должны лечь въ основаніе правильной конструкціи его въ административномъ правѣ.

I. Проституція—огромное соціальное зло. Положеніе это настолько общепризнанно, что доказывать его не приходится. Что она—зло съ точки зрѣнія моральной, тоже несомнѣнно. Съ точки зрѣнія общественнаго здравія проституція является главнымъ разсадникомъ венерическихъ заболѣваній и поэтому представляетъ огромную соціальную опасность, ибо послѣдствія венерическихъ бо-

[1]) *Blaschko*, Hygiene der Prostitution; *Schrank*, Die Prostitution in Wien 2 т.; *Commenge*, La prostitution clandestine à Paris *Штюрмеръ*, Проституція въ городахъ; *Федоровъ*, Очерки врачебно-полицейскаго надзора надъ проституціей въ С.-Петербургѣ; *Тарновскій*, Проституція и аболиціонизмъ; *Обозненко*, Поднадзорная проституція.

лѣзней отражаются на жизни и здоровьи не только лицъ, непосредственно прибѣгающихъ къ услугамъ проституціи, но и на здоровьѣ цѣлыхъ поколѣній, на здоровьѣ всего общества. Современная медицинская наука установила этотъ принципъ съ безусловной очевидностью, а новѣйшія изслѣдованія все болѣе и болѣе раскрываютъ огромную опасность венерическихъ заболѣваній, главнымъ источникомъ которыхъ является проституція. Она доказала, что даже болѣзни, раньше считавшіяся незначительными, напримѣръ, гонорея—являются огромнымъ соціальнымъ зломъ, немногимъ уступающимъ сифилису; доказано самое разностороннее вліяніе гонореи на рождаемость, долговѣчность, глазныя заболѣванія, и въ частности на слѣпоту новорожденныхъ и т. д. А относительно женщинъ установлено безусловно, что у нихъ болѣзнь эта не менѣе опасна и тяжела, нежели сифилисъ. (Flesch, Lawson—Taite, Blaschko, Iullien).

II. Второе положеніе: это соціальное зло неустранимо; никакія принудительныя мѣры не въ состояніи его упразднить. Историческое изученіе вопроса о проституціи доказываетъ, что нѣтъ такой стадіи цивилизаціи, нѣтъ народа, гдѣ бы ея не существовало. Мы нисколько не преувеличимъ, утверждая, что проституція имѣетъ такое же древнее существованіе, какъ и институтъ брака. Формы ея мѣнялись, отношеніе къ ней общества и государства тоже, но она существовала всегда. Въ средніе вѣка она была государственнымъ институтомъ; пользованіе ея услугами не считалось зазорнымъ. Государственные чиновники, давая отчетъ государству,—напримѣръ, въ расходахъ по служебнымъ поѣздкамъ, указывали и расходы на посѣщеніе веселыхъ домовъ. Какъ теперь при посѣщеніи знатныхъ особъ устраиваются парады и пр., такъ въ средніе вѣка приглашались въ такихъ случаяхъ со всѣхъ окрестностей женщины легкаго нрава. Дома терпимости устраивались владѣтельными особами, облагались налогами (особенно это практиковалось папами) (Blaschko). Но нравы мѣняются: проституція изъ признаннаго института переходитъ въ институтъ терпимый.

Въ современной своей организаціи, проституція коренится въ общихъ соціальныхъ и, въ особенности, экономическихъ условіяхъ нашей общественной жизни.

Никакія законодательныя мѣры не въ состояніи уничтожить этого, органически связаннаго съ современной соціальной жизнью, соціальнаго зла. Опытъ законодательствъ доказываетъ истинность этого положенія. Было время, когда крайне преувеличивалось значеніе психическаго воздѣйствія уголовной угрозы на индивида. Теперь мы стали гораздо скромнѣе смотрѣть на значеніе карательной угрозы. Если ей приходится бороться съ соціальнымъ явленіемъ, пустившимъ глубокіе корни въ соціальную почву, она оказывается безсильной. Современныя законодательства проявляютъ рѣзко выраженную тенденцію суживать карательную репрессію въ области нравственности: цѣлый рядъ дѣяній изъятъ изъ сферы карательной репрессіи.

Въ частности, въ сферѣ проституціи уголовная репрессія безсильна. Марія Терезія пыталась искоренить проституцію путемъ драконовскихъ законовъ; пре-

слѣдовалась не только проституція, но и всякій конкубинатъ. Наказанія примѣнялись слѣдующія: тѣлесныя наказанія, принудительныя работы, тюрьма и ссылка. Но цѣль не была достигнута; на почвѣ этого закона развился особый видъ проституціи: появились проститутки подъ другимъ названіемъ, Stubenmädchen. Этихъ Stubenmädchen въ половинѣ XVIII столѣтія числилось въ Вѣнѣ свыше 15.000. Это—тѣ же проститутки, которыя подъ видомъ услуженія вносили заразу въ частные дома.

Другой примѣръ не только безполезности, но и вреда репрессіи—папскій Римъ. Здѣсь преслѣдованіе проституціи привело къ возникновенію особой формы ея, наиболѣе отвратительной, *семейной проституціи*. Не одна женщина, а вся семья принимала участіе въ организаціи промысла: обязанность приглашать посѣтителей брали на себя отцы, матери, дѣти, братья проститутки и т. п.

Можно привести еще много примѣровъ безсилія репрессіи въ разсматриваемой области. Она, такъ сказать, вгоняетъ болѣзнь внутрь и тѣмъ самымъ усугубляетъ ея послѣдствія.

III. Если, такимъ образомъ, проституція—серьезное соціальное зло, и если, съ другой стороны, уголовная репрессія въ борьбѣ съ этимъ зломъ безсильна,—то отсюда выводъ: необходима административная регламентація для возможнаго предупрежденія и смягченія послѣдствій этого зла.

Возможность и необходимость регламентаціи отрицается школой такъ называемыхъ аболиціонистовъ.

Ученье это зародилось въ концѣ 60-хъ гг. XIX ст. въ Англіи. Въ 1866 г. изданъ послѣдній изъ актовъ, вводившихъ въ портовыхъ городахъ Англіи регламентацію проституціи. Согласно этому акту въ портовыхъ городахъ Англіи вводится обязательная регистрація проститутокъ, обязательный осмотръ и лѣченіе. Въ видѣ протеста противъ этихъ актовъ возникло въ Англіи аболиціонистское движеніе, требовавшее отмѣны этихъ актовъ. Во главѣ — неспеціалисты, въ значительномъ числѣ женщины. Апостоломъ движенія была Жозефина Беттлеръ, которая своею агитаторскою дѣятельностью успѣла привлечь симпатіи общества къ идеямъ аболиціонизма. Устроены были общества для борьбы съ регламентаціей проституціи. Сторонниками отмѣны актовъ явились и члены парламента (Стенсфельдъ). Возникли международные союзы; агитація ведется посредствомъ митинговъ, популярной литературы и въ 80-хъ гг. достигаетъ положительныхъ результатовъ: въ 1888 г. изданъ билль, отмѣнившій всѣ акты о регламентаціи и объявившій проституцію свободной отъ воздѣйствія правительства.

Дѣятельность аболиціонистовъ перешла на континентъ. Проводниками явились международные конгрессы аболиціонистовъ, которые созывались обществомъ Британскимъ и Континентальнымъ для борьбы съ полиціей нравовъ. Эти конгрессы цѣлымъ рядомъ резолюцій настаиваютъ на необходимости отмѣны регламентаціи проституціи.

Аболиціонизмъ имѣетъ сторонниковъ во всѣхъ государствахъ. Во Фран-

ціи его органомъ является парижскій муниципальный совѣтъ. Изъ отдѣльныхъ лицъ сторонникомъ аболиціонизма является публицистъ Гюйо.

Наиболѣе выдающимся сторонникомъ аболиціонизма въ Германской литературѣ является Блашко, стоящій неизмѣримо выше своихъ единомышленниковъ и чрезвычайно осторожно относящійся къ вопросу объ отмѣнѣ регламентаціи проституціи.

У насъ аболиціонизмъ появился впервые въ Финляндіи, гдѣ въ 70-хъ гг. началась агитаторская дѣятельность (женщина—Андерсенъ).

Въ Россіи среди врачей не мало сторонниковъ аболиціонизма: Ахшарумовъ, Окороковъ, Обозненко и др.

Въ чемъ заключаются теоретическія основанія и аргументы проповѣдниковъ аболиціонизма? Нужно различать 2 категоріи: аргументы принципіальные и случайные, основанные на нынѣшнемъ состояніи регламентаціи.

Къ числу принципіальныхъ относятся слѣдующіе:

1) Регламентація проституціи является вторженіемъ государства въ сферу индивидуальной свободы: государство отрицаетъ свободу женщины, занимающейся проституціей. Изъ уваженія къ личной свободѣ, необходимо возстать противъ регламентаціи проституціи.

Это парадный конь, на которомъ выѣзжаетъ аболиціонизмъ. Но этотъ аргументъ не является специфическимъ аргументомъ по вопросу аболиціонизма: это—аргументъ либеральной школы вообще. Всегда, когда государство расширяетъ сферу своего воздѣйствія на индивида, являются политическіе дѣятели, которые, основываясь на принципѣ индивидуальной свободы, протестуютъ противъ такого расширенія. Когда воздѣйствіе государства касается частной собственности, аргументомъ является принципъ неприкосновенности частной собственности. Когда стѣсняется отцовская власть, аргументомъ является принципъ семейной автономіи и т. д. На этомъ аргументѣ основывается всякая, вообще, агитація противъ соціальныхъ реформъ.

Указавъ происхожденіе этого аргумента, мы тѣмъ самымъ доказали его несостоятельность, ибо принципъ индивидуалистическаго либерализма въ настоящее время совершенно отжилъ свой вѣкъ и разбитъ на всѣхъ пунктахъ. Объ индивидуальныхъ правахъ, неприкосновенныхъ для государства, въ настоящее время не можетъ быть рѣчи. Всякій сознаетъ, что когда этого требуетъ общественный интересъ, права индивида должны уступить интересамъ соціальной жизни. На этомъ основаніи покоится все нынѣшнее соціальное законодательство.

Въ настоящее время государство, въ интересахъ общественныхъ, предъявляетъ извѣстныя требованія, даже аналогичныя тѣмъ, какія предъявляетъ къ проституткамъ также и въ другихъ случаяхъ; таково, напримѣръ, обязательное оспопрививаніе, существующее во многихъ государствахъ. На основаніи тѣхъ же соображеній правительство можетъ требовать періодическихъ осмотровъ извѣстнаго круга лицъ: солдатъ, домашней прислуги, лицъ, занимающихся хлѣбопекарнымъ дѣломъ, и т. д.

2) Одинъ изъ самыхъ общихъ аргументовъ, который встрѣчается въ постановленiяхъ всѣхъ конгрессовъ аболицiонистовъ, слѣдующiй: проституцiя—порокъ; государство не должно входить въ компромиссъ съ порокомъ, не должно концессiонировать порокъ, ибо, входя въ компромиссъ, возводя проституцiю въ институтъ терпимый, власть развращаетъ общество. Несостоятельность этого аргумента очевидна.

Власть, говорятъ аболицiонисты, не должна входить въ компромиссъ съ порокомъ. Но, вѣдь, и война—зло; поэтому съ одинаковымъ основанiемъ можно возражать противъ регламентацiи законовъ и обычаевъ войны, ибо и это компромиссъ со зломъ и, какъ таковой, является безнравственнымъ. Кто станетъ такъ разсуждать? Проституцiя—неустранимое зло, и, стараясь хотя отчасти уменьшить вредъ, причиняемый этимъ зломъ, государство дѣлаетъ то, что обязано дѣлать.

Говорятъ, что регламентацiя проституцiи развращаетъ общество; но еще болѣе развращаетъ общество ея отсутствiе.

Отмѣнить регламентацiю, значитъ—разсѣять проституцiю въ обществѣ. Тамъ, гдѣ проституцiя не регламентирована, уличная провокацiя принимаетъ страшные размѣры. Тайные притоны, подъ вывѣской пивной или табачной и т. п. лавки, появляются въ людныхъ центрахъ и увеличиваютъ соблазнъ порока.

Теперь проститутка отъ женщины, не занимающейся проституцiей, отдѣлена рѣзкой (даже слишкомъ рѣзкой, какъ увидимъ впослѣдствiи) гранью. Переходъ отъ честной женщины къ проституткѣ—страшный, который многихъ удерживаетъ на честномъ пути. Но когда переходъ этотъ будетъ облегченъ, то тѣ женщины, которыя теперь удерживаются страхомъ передъ медико-полицейскимъ контролемъ, незамѣтно опустятся въ ту страшную пропасть, которая называется проституцiей.

Такимъ образомъ, и этотъ аргументъ не выдерживаетъ критики.

3) Третiй аргументъ представляется въ высшей степени несостоятельнымъ. „Регламентацiя проституцiи, говорятъ аболицiонисты, имѣетъ въ виду предупредить возможность вредныхъ послѣдствiй для лицъ, прибѣгающихъ къ проституцiи. Это несправедливо: разъ человѣкъ грѣшитъ, онъ долженъ нести послѣдствiя своего грѣха, онъ заслужилъ ту болѣзнь, которою заразился отъ проститутки".

Кому, однако, не извѣстно, что отъ проституцiи страдаютъ люди, совершенно къ ней непричастные. Проституцiя вноситъ ужасъ и нравственное разложенiе въ семьи. Благодаря болѣзнямъ, являющимся результатомъ проституцiи, вырождаются цѣлыя мѣстности. Въ этомъ отношенiи поучителенъ матерiалъ, который даетъ наша русская деревенская жизнь. У насъ есть губернiи, гдѣ сифилисъ распространенъ чрезвычайно; таковы Владимiрская, Рязанская и Курская губ. По статистическимъ даннымъ, изъ общаго числа больныхъ сифилисомъ, путемъ сношенiй съ женщинами эту болѣзнь получили во Владимiрской губернiи 9%, въ Курской—7,9%; остальные прiобрѣли ее путемъ внѣ-полового зараженiя, вслѣдствiе совмѣстной жизни съ больными людьми.

4) Въ тѣсной связи съ вышеприведеннымъ находится другой аргументъ: вводя регламентацію, государство способствуетъ прогрессированію проституціи и увеличенію числа заболѣваній, ибо люди, разсчитывая на безопасность, чаще пользуются услугами проститутокъ, полагая, что имѣютъ извѣстныя гарантіи противъ зараженія. Аргументъ неубѣдительный.

Представимъ себѣ, что открыто предупредительное средство противъ венерическихъ заболѣваній,—напр., прививка венерическаго яда. Съ точки зрѣнія аболиціонистовъ нужно было бы возставать противъ него, ибо иначе всякій свободно обращался бы къ услугамъ проституціи. Нельзя думать, что какая бы то ни была регламентація способна устранить опасность зараженія; оздоровленіе проституціи невозможно. Вопросъ идетъ лишь объ уменьшеніи % заболѣваній. Это имѣетъ огромное значеніе съ точки зрѣнія распространенія заразы въ странѣ, но съ точки зрѣнія индивидуальной возможности заболѣванія такое уменьшеніе не можетъ имѣть значенія.

5) Еще одинъ аргументъ. Принципіальнаго значенія онъ не имѣетъ, но значительно силенъ и на первый взглядъ довольно убѣдителенъ. Аболиціонисты указываютъ на безплодность современной регламентаціи проституціи: она не приводитъ къ уменьшенію числа венерическихъ заболѣваній. Этотъ аргументъ, вообще, не принципіальный; онъ лишь доказываетъ, что современная постановка регламентаціи несостоятельна. Съ этимъ согласны самые убѣжденные ея сторонники.

Мы убѣждены въ томъ, что доказывать безплодность регламентаціи путемъ статистическихъ данныхъ невозможно: въ такихъ сложныхъ соціальныхъ вопросахъ статистика является абсолютно безсильной. Къ соціальнымъ явленіямъ, которые являются результатомъ множества факторовъ, результатомъ взаимодѣйствія разнообразныхъ и часто противоположныхъ соціальныхъ силъ, статистическій методъ непримѣнимъ. Можно-ли примѣнить статистическій методъ, напр., къ оцѣнкѣ судебной реформы? Ростъ преступности въ странѣ объясняется массой другихъ факторовъ.

Обсуждая значеніе законодательныхъ постановленій, мы въ исключительныхъ только случаяхъ можемъ прійти къ опредѣленнымъ выводамъ на основаніи статистическаго матеріала. Самыя статистическія данныя не представляютъ достаточно надежнаго базиса для сужденія.

Въ подтвержденіе нашей мысли приведемъ примѣры. Фурнье изучалъ случаи заболѣванія сифилисомъ, при чемъ его наблюденія выразились въ слѣдующихъ результатахъ. Въ 1866 г. изъ числа 387 заразившихся сифилисомъ только 12 заразились у зарегистрированныхъ проститутокъ, остальные 375—у тайныхъ. Отсюда выводъ—регламентація имѣетъ огромное значеніе. Но въ 1860 г. по его же наблюденіямъ изъ 873—625 заразились у зарегистрированныхъ! Діаметрально противоположный выводъ: совершенное безсиліе регламентаціи. Первыми цифрами пользуются противники аболиціонизма, вторыми—его сторонники. Но и тѣ и другія ничего не доказываютъ. Первыя цифры заимствованы Фурнье изъ его частной клиники, которою пользуются люди богатые, рѣдко обращаю-

щіеся къ услугамъ зарегистрированныхъ проститутокъ. Другая таблица—изъ больничныхъ наблюденій; сюда идетъ бѣдное населеніе, которому приходиться пробавляться проститутками.

Другой примѣръ. Въ Гамбургской больницѣ въ 1887 г. заразившихся сифилисомъ у зарегистрированныхъ проститутокъ было 48%, у незарегистрированныхъ 12%; гонореей—58% у зарегистрованныхъ, 9%—у незарегистрированныхъ Отсюда выводъ—тайная проституція безвреднѣе! Другая таблица. Въ 1898 г. въ томъ же Гамбургѣ сифилисомъ заразились у зарегистрированныхъ 8,4%, у незарегистрированныхъ 33%; гонореей: у зарегистрированныхъ 11%, у незарегистрированныхъ 38%; мягкимъ шанкеромъ соотвѣтственно 14% и 25%. Діаметрально противоположный выводъ. Оказывается, однако, что тѣ и другія цифры ничего не доказываютъ. Въ 87 г. въ Гамбургѣ процвѣталъ режимъ домовъ терпимости; тайной проституціи было мало. Затѣмъ дома терпимости въ Гамбургѣ, какъ и вездѣ, вымираютъ; всѣ зарегистрированныя проститутки переходятъ въ разрядъ незарегистрированныхъ.

Еще примѣръ. Въ Англіи солдаты болѣе заражены сифилисомъ, чѣмъ въ Германіи: въ Англіи нѣтъ регламентаціи; въ Германіи есть. Можно-ли сдѣлать отсюда выводъ въ пользу регламентацій? Нѣтъ. Англійскій солдатъ получаетъ отличное жалованье и широко пользуется услугами проститутокъ; германскій солдатъ получаетъ гроши и для него проституція мало доступна.

Эти цифры, значитъ, ничего не доказываютъ. Статистическій методъ совершенно непримѣнимъ къ рѣшенію такихъ сложныхъ вопросовъ. Слѣдовательно, и доводы аболиціонистовъ, подкрѣпленные статистическими данными, несостоятельны и неубѣдительны.

Что касается доказательствъ необходимости регламентаціи проституціи, то останавливаться на нихъ подробно нѣтъ надобности, ибо послѣ сказаннаго эта необходимость становится несомнѣнною. Если, дѣйствительно, проституція—страшное соціальное зло, если, съ другой стороны, запретительныя мѣры оказываются недѣйствительными, то неизбѣжный выводъ отсюда—необходимость регламентаціи. Въ пользу регламентаціи достаточно привести единственный доводъ: возможность зараженія отъ проститутки при системѣ регламентаціи во всякомъ случаѣ значительно уменьшается въ сравненіи съ системой свободной проституціи, при которой проститутка имѣетъ возможность заражать лицъ въ теченіе весьма значительнаго промежутка времени. Первичныя явленія сифилиса такъ незамѣтны, что сама проститутка можетъ убѣдиться въ болѣзни лишь при наступленіи вторичныхъ явленій; въ лучшемъ случаѣ она можетъ узнать о своей болѣзни отъ заразившихся отъ нея мужчинъ, но и то спустя 21—22 дня. Слѣдовательно, въ этотъ промежутокъ времени свободная проститутка можетъ заразить неограниченное число мужчинъ, пользовавшихся ею. Между тѣмъ, при существованіи медицинскихъ осмотровъ болѣе или менѣе частыхъ, періодъ этотъ естественно сокращается. Если осмотръ поставленъ надлежащимъ образомъ, возможность практики для больной проститутки ограничивается временемъ въ 2—3 дня.

Это—фактъ, противъ котораго невозможно возражать. Указываютъ, что больничное лѣченіе неудовлетворительно, что осмотры не достигаютъ цѣли и т. д., но это—вопросъ примѣненія принципа къ практикѣ, а самаго принципа регламентаціи эти возраженія не затрагиваютъ. Достаточно познакомиться съ данными литературы, хотя бы, напримѣръ, по Тарновскому,—съ фактами, которыми характеризуется дѣятельность свободныхъ проститутокъ, чтобы убѣдиться въ необходимости регламентаціи, съ какими бы расходами она ни была сопряжена.

§ 3. Организація регламентаціи проституціи.

По вопросу объ организаціи надзора надъ проституціей школа аболиціонистовъ принесла большую пользу. Она подвергла существующую организацію рѣзкой критикѣ и обнаружила полное несоотвѣтствіе ея съ требованіями медицинской науки и полицейской дѣятельности.

Въ томъ видѣ, въ какомъ она существуетъ въ современныхъ государствахъ, регламентація проституціи покоится на слѣдующихъ принципахъ: 1) воспрещеніе тайной проституціи: 2) допущеніе явной, зарегистрированной проституціи.

Первый моментъ регламентаціи—регистрація. Въ томъ видѣ, какъ она существуетъ теперь, она поставлена чрезвычайно неудовлетворительно. Во всѣхъ государствахъ вопросъ о регламентаціи проституціи опредѣляется не закономъ а правительственными распоряженіями. При такомъ положеніи вещей, разумѣется, въ регламентаціи проституціи не находятъ себѣ гарантіи личная свобода и неприкосновенность, которыя въ области разсматриваемаго вопроса сплошь и рядомъ сокращаются до полнаго отрицанія.

Въ частности, регистрація—фактъ огромной важности въ жизни проститутки, опредѣляющій всю ея будущность. Между честнымъ прошлымъ и будущимъ ея—сразу вырывается глубокая пропасть; возвратъ почти невозможенъ. Поэтому регистрація должна быть обставлена извѣстными гарантіями, которыхъ почти не находимъ въ административной практикѣ государствъ. Вездѣ допустимость регистраціи устанавливается распоряженіемъ мѣстныхъ властей, и только для несовершеннолѣтнихъ лицъ во Франціи вопросъ разрѣшается коллегіальнымъ полицейскимъ присутствіемъ.

И Тарновскій и др. сторонники регламентаціи доказываютъ необходимость предоставить право регистраціи не единоличнымъ органамъ полицейской власти, а коллегіальнымъ учрежденіямъ, устроеннымъ на образецъ судебныхъ и представляющимъ гарантіи большей безпристрастности и объективности. Слѣдовательно, улучшеніе регистраціи—вопросъ весьма важный.

Зарегистрированная женщина становится оффиціальною проституткой. Непосредственнымъ послѣдствіемъ регистраціи нѣкогда являлось полученіе особаго вида на жительство. Въ западно-европейскихъ государствахъ, съ уничтоженіемъ паспортовъ, эта система отпала. У насъ она сохранилась въ формѣ выдачи желтаго билета. Актъ полученія желтаго билета съ полнымъ правомъ подвергается критикѣ. Эта мѣра чрезвычайно унизительна и стѣсняетъ возможность возврата на честный путь. Поэтому указываютъ на необходимость уничтоженія этой формы регистраціи.

Слѣдующій моментъ—*обязательный осмотръ*. Зарегистрированная проститутка подлежитъ періодическимъ врачебнымъ осмотрамъ.

Въ настоящее время врачебный осмотръ вездѣ поставленъ болѣе, чѣмъ неудовлетворительно: производится онъ въ дурныхъ гигіеническихъ условіяхъ, число врачей недостаточно; врачи лишены необходимой подготовки; проститутка осматривается не однимъ и тѣмъ же врачемъ, уже знакомымъ съ ея антецентами, а сегодня однимъ, завтра—другимъ и т. д.

Слѣдующая стадія—обязательное лѣченіе. И въ этомъ отношеніи постановка регламентаціи и въ западной Европѣ и у насъ очень неудачна. Даже не вездѣ практикуется больничное лѣченіе, а часто довольствуются амбулаторнымъ, которое подрываетъ почти все значеніе регламентаціи, ибо больная проститутка, лѣчась на ходу, въ огромномъ числѣ случаевъ продолжаетъ занятіе своимъ промысломъ.

Необходимость больничнаго лѣченія несомнѣнна. Но даже въ тѣхъ государствахъ, гдѣ оно практикуется, оно слишкомъ кратковременно.

Въ виду отсутствія мѣстъ, проститутку оставляютъ въ больницѣ въ теченіе 2—3 мѣсяцевъ, пока не залѣчатся внѣшнія проявленія болѣзни, а затѣмъ отпускаютъ на свободу. Необходимость продолжительнаго лѣченія несомнѣнна. Нѣкоторые настаиваютъ на необходимости лѣченія въ теченіе 3-хъ лѣтъ.

Вопросъ о продолжительности связанъ съ вопросомъ о постановкѣ лѣченія. Аболиціонисты указываютъ на то, что лѣченіе проститутокъ имѣетъ значеніе наказанія, заключенія въ тюрьму, еще болѣе отвратительную, чѣмъ обыкновенныя тюрьмы. Это возраженіе справедливо при настоящей постановкѣ дѣла. Было время, когда больницы для душевно-больныхъ являлись тюрьмами въ самомъ строгомъ смыслѣ слова. Современныя больницы для сифилитиковъ—также полутюрьмы, полубольницы. Строжайшій тюремный режимъ, лежащая на нихъ печать отверженности внушаютъ ужасъ къ пребыванію въ нихъ.

Улучшеніе больничнаго режима—вопросъ самый настоятельный, и современная медицинская наука указываетъ на возможность удовлетворительнаго разрѣшенія вопроса. Сифилисъ—болѣзнь не съ такимъ инфекціоннымъ характеромъ, какъ холера, чума и пр. Нѣтъ, поэтому, смысла учреждать особыя больницы для сифилитиковъ; ихъ можно помѣщать въ особыя палаты общихъ больницъ или даже не изолировать, а слѣдить лишь за извѣстною чистотой и порядкомъ.

Слѣдовательно, улучшеніе больничнаго режима—необходимое условіе продолжительности лѣченія. Соображеніе, что человѣкъ при этомъ лишается свободы, представляется мало убѣдительнымъ. Вѣдь, прокаженные лишаются свободы на всю жизнь. Всякая болѣзнь—несчастье, влекущее извѣстныя тяжелыя послѣдствія. Если обществу представляется необходимымъ изолировать человѣка, чѣмъ бы онъ ни былъ боленъ, чтобы избавить общество отъ зараженія, объ этомъ можно сожалѣть, но возражать противъ этого нельзя.

Слѣдующимъ моментомъ регламентаціи является практикуемое во многихъ

(но не во всѣхъ) государствахъ допущеніе „открытыхъ" притоновъ разврата, такъ называемыхъ, домовъ терпимости.

Вопросъ о притонахъ разврата—очень спорный. Въ однихъ государствахъ воспрещаются всякіе притоны; въ другихъ воспрещаются только тайные, а явные, получившіе разрѣшеніе административной власти, допускаются. Первая система примѣняется въ Германіи, 2-я—во Франціи.

Вопросъ о домахъ терпимости—только одинъ изъ вопросовъ регламентаціи проституціи. Напрасно нѣкоторые отожествляютъ существованіе домовъ терпимости съ регламентаціей проституціи: въ Германіи домовъ терпимости нѣтъ, но регламентація проституціи все же существуетъ.

Въ пользу допущенія существованія домовъ терпимости приводятся многія соображенія: надзоръ упрощается и облегчается; по самому существу, существованіе домовъ терпимости предупреждаетъ возникновеніе тайныхъ притоновъ, съ которыми бороться трудно. Дома терпимости гораздо предпочтительнѣе тайныхъ притоновъ, представляющихъ болѣе соблазна для публики и недоступныхъ контролю; развратъ, цинично выставляемый наружу, менѣе привлекаетъ публику, чѣмъ развратъ, прикрытый вывѣской табачной лавочки или виннаго погреба.

Мы думаемъ, что необходимо, однако, склониться въ сторону безусловнаго воспрещенія притоновъ разврата, и никакія соображенія регламентаціи не могутъ оправдать существованія домовъ терпимости. Конечно, контроль при ихъ существованіи легче, но онъ возможенъ и внѣ домовъ терпимости. Что касается того довода, что дома терпимости предупреждаютъ существованіе тайныхъ притоновъ, то опытъ (напримѣръ, Франціи) доказываетъ противное: если нѣтъ строгихъ законовъ, карающихъ открытіе тайныхъ притоновъ, если въ обществѣ существуетъ потребность въ нихъ, то они возникаютъ и при существованіи явныхъ.

Съ другой стороны, режимъ домовъ терпимости имѣетъ рядъ отрицательныхъ сторонъ. Въ литературѣ проводится параллель между игорными домами и домами терпимости. Азартная игра существуетъ, и правительство безсильно уничтожить ее, но оно можетъ и должно бороться съ игорными домами. Тоже нужно сказать и о домахъ терпимости. Государство не можетъ уничтожить проституцію, но содѣйствовать цѣлямъ проституціи едва-ли цѣлесообразно.

Преимущества болѣе дѣйствительнаго контроля парализуются большею возможностью зараженія проститутки, живущей въ домѣ терпимости, чѣмъ у одиночной проститутки. Физическія силы проститутки въ домѣ терпимости неизмѣримо болѣе эксплоатируются, чѣмъ у свободныхъ. Этотъ фактъ парализуетъ преимущества болѣе усиленнаго врачебнаго надзора.

Но и съ точки зрѣнія нравственнаго чувства режимъ домовъ терпимости не находитъ себѣ оправданія; необходимости же въ немъ нѣтъ. Тѣмъ болѣе возможно его упразднить, что, какъ указываетъ статистика, дома терпимости—архаичная форма развитія проституціи.

Вездѣ они находятся на пути къ вымиранію. У Жанеля имѣются таблицы,

доказывающія, что число домовъ терпимости въ Парижѣ падаетъ съ каждымъ годомъ. То же явленіе наблюдается и въ Петербургѣ. Ясно, что эта форма разврата не удовлетворяетъ болѣе утонченнаго вкуса той части общества, которая пользуется услугами проституціи.

Вопросъ объ ея исчезновеніи — во всякомъ случаѣ, вопросъ времени и долженъ быть разрѣшенъ въ смыслѣ аболиціонизма.

B. Регламентація проституціи въ Россіи.

§ 4. Историческій очеркъ.

Исторія борьбы съ проституціей у насъ, въ Россіи, аналогична съ западной. Сначала безусловная репрессія. Еще въ наказахъ воеводамъ XVII в. предписывается борьба съ проституціей. Въ Воинскихъ Артикулахъ очень строго карается прелюбодѣяніе, блудъ, пользованіе услугами проститутокъ. Анной Іоанновной, Елизаветой Петровной тоже были изданы репрессивные указы 1736 и 1743 гг.

Въ особенности строгія репрессивныя мѣры были примѣняемы при Екатеринѣ II. Указомъ 1763 г. предписано ссылать проститутокъ въ Нерчинскъ. Въ указѣ о благочиніи карается не только занятіе проституціей, содержаніе притоновъ, но и ихъ посѣщеніе. Въ 1800 г. императоромъ Павломъ изданъ указъ о ссылкѣ всѣхъ проститутокъ въ Иркутскъ.

Такой режимъ продолжался до Николая I На путь регламентаціи проституціи Россія вступаетъ при Николаѣ I. 1-й указъ изданъ въ 1843 г. Въ 1844 г. изданы „правила для содержанія домовъ терпимости и для проститутокъ". (Административная практика по этому вопросу съ удивительной полнотой собрана въ „Сводѣ узаконеній и распоряженій по врачебно-санитарной части" т. I. Практика эта опредѣляется не закономъ, а административными распоряженіями). Правила эти, утвержденныя Министромъ Внутреннихъ Дѣлъ, дѣйствуютъ и до настоящаго времени въ мѣстахъ, гдѣ не учреждены врачебно-полицейскіе комитеты. Тамъ, гдѣ они учреждены, регламентація основана на спеціальныхъ правилахъ, изданныхъ имъ въ руководство. Хотя въ отчетѣ медицинскаго департамента за 1888 г. сказано, что врачебно-полицейскіе комитеты существуютъ вездѣ, гдѣ существуетъ проституція, въ дѣйствительности число городовъ, гдѣ есть врачебно-полицейскіе комитеты, весьма незначительно (около 10).

§ 5. Современная организація надзора надъ проституціей.

Разсмотримъ организацію регламентаціи сначала въ городахъ, гдѣ существуютъ врачебно-полицейскіе комитеты.

Правила каждаго комитета устанавливаютъ организацію на свой ладъ. Но различія не существенны; въ основныхъ чертахъ правила эти болѣе или менѣе одинаковы. Поэтому, чтобы познакомиться съ постановкой регламентаціи, достаточно указать, какъ стоитъ дѣло у насъ въ Петербургѣ.

Дѣйствующія правила изданы въ 1861 г., въ 1868 г. они подверглись измѣненію.

При градоначальникѣ учрежденъ спеціальный врачебно-полицейскій коми-

тетъ, состоящій подъ предсѣдательствомъ помощника градоначальника, изъ врачебнаго инспектора, инспектора врачебно-полицейскаго комитета и члена-распорядителя. Съ 1895 г. въ комитетѣ засѣдаетъ еще членъ Дома Милосердія. Въ вѣдѣніи врачебно-полицейскаго комитета находятся 8 участковыхъ врачей, 3 акушерки и 20 смотрителей. Смотрители — органы спеціальной полиціи для надзора за проститутками. Надзоръ этотъ изъятъ изъ вѣдѣнія общей полиціи. На обязанности смотрителей лежитъ: слѣдить за проститутками, за лицами подозрительнаго образа жизни, сообщать врачебно-полицейскому комитету свѣдѣнія на предметъ зарегистрированія, надзоръ за домами терпимости. Для такой дѣятельности требуются исключительныя качества: безкорыстіе, осторожность, тактъ. Въ Петербургѣ организація смотрительской должности поставлена весьма неудовлетворительно. Смотрителями являются люди самыхъ низшихъ званій (въ лучшемъ случаѣ— унтеръ-офицеръ запаса), получаютъ ничтожное жалованье 20—30 р. въ мѣсяцъ и обязанности свои исполняютъ далеко не удовлетворительно. А между тѣмъ, въ рукахъ ихъ большая власть надъ проститутками и возможность нанести большой ущербъ женщинѣ, стоящей, такъ сказать, на порогѣ проституціи.

Таковъ составъ комитета въ Петербургѣ; аналогичный и въ другихъ городахъ. Правила, которыя даны имъ въ руководство, опредѣляютъ и характеръ регламентаціи. Они изданы Министромъ Внутреннихъ Дѣлъ. Законъ регламентаціи не касается. Въ уставѣ о пред. прес. прест. есть только 2 статьи: 155 и 158 ст. Устава о предупрежденіи и пресѣченіи проституціи; изъ нихъ 155 (воспрещающая существованіе домовъ терпимости) отмѣнена „Правилами“ 1844 г.; ст. 158 требуетъ задержанія „бродячихъ и подлыхъ дѣвокъ“ и ихъ обязательнаго лѣченія.

§ 6. Элементы регламентаціи.

1) Воспрещаются тайная проституція и тайные притоны. Санкція этого воспрещенія—ст. 44 Устава о Наказаніяхъ, налагаемыхъ мировыми судьями; „за неисполненіе распоряженій правительства, относящихся къ предупрежденію непотребства“—тюрьма до 3-хъ мѣсяцевъ. Сенатъ въ рядѣ рѣшеній разъяснилъ, что по этой статьѣ преслѣдуются не только лица женскаго пола, занимающіяся проституціей, но и содержатели домовъ терпимости.

2) Разрѣшаются явные притоны. Разрѣшеніе дается мѣстной администраціей. Правила въ руководство врачебно-полицейскихъ комитетовъ и правила 1844 г. опредѣляютъ точнымъ образомъ организацію домовъ терпимости: порядокъ полученія разрѣшенія, обязанности содержательницы. Администрація имѣетъ право закрыть домъ терпимости въ случаѣ нарушенія правилъ. Для огражденія интересовъ проститутокъ установлено право проститутки оставить домъ во всякое время, при чемъ долги не могутъ служить препятствіемъ. Если проститутка прожила въ домѣ 1 г., то все носильное платье, которымъ она была снабжена въ домѣ терпимости, обращается въ ея собственность; если менѣе года, то имѣетъ право на вещи, въ которыхъ явилась въ домъ терпимости. Ограничено право взысканія долговъ свыше опредѣленной мѣры. Недавнимъ распоряже-

ніемъ министерства внутреннихъ дѣлъ (1902) воспрещено держаніе въ домахъ терпимости проститутокъ, не достигшихъ совершеннолѣтія.

3) Проститутки подлежатъ *регистраціи*. Регистрація производится врачебно-полицейскимъ комитетомъ. Свѣдѣнія, собранныя смотрителемъ, сообщаются врачебно-полицейскому комитету. Если свѣдѣнія достаточны, женщина приглашается секретно явиться во врачебно-полицейскій комитетъ; въ случаѣ отказа — подвергается приводу. Здѣсь собранный матеріалъ провѣряется въ ея присутствіи, и рѣшается вопросъ о зарегистрированіи.

Въ правилахъ врачебно полицейскаго комитета сказано, что женщина вносится въ регистры либо добровольно, либо по постановленію врачебно-полицейскаго комитета, т. е. принудительно. Такое принудительное внесеніе практикуется на каждомъ шагу. Въ своемъ рѣшеніи отъ 23 февраля 1892 г. Правительствующій Сенатъ призналъ такое принудительное зарегистрированіе незаконнымъ.

Въ этомъ рѣшеніи Сенатъ указываетъ, что административное распоряженіе не можетъ отмѣнить и ограничить охраняемыхъ закономъ правъ частныхъ лицъ: какъ ни важны въ интересахъ охраненія народнаго здравія мѣры противъ непотребства, но эти мѣры столь ограничиваютъ личную свободу, наносятъ такой ущербъ отдѣльнымъ лицамъ, что всякое насиліе въ примѣненіи этихъ мѣръ не отвѣчало бы требованіямъ гуманности и справедливости. Поэтому внесеніе въ списки допускается не иначе, какъ по добровольно выраженному согласію проститутки. Но не упраздняется-ли этимъ вся регламентація? Конечно нѣтъ. Согласно 44 ст. Устава о наказаніяхъ, тайная проституція подлежитъ строгому преслѣдованію. Если женщина не желаетъ внесенія ея въ списки, а фактически доказано, что она занимается проституціей, значитъ, она — тайная проститутка и подлежитъ преслѣдованію по суду, какъ таковая. Такимъ образомъ, для женщины, занимающейся проституціей, представляется дилемма: или быть внесенной въ списки, или попасть подъ судъ за тайную проституцію. Если такая женщина дѣйствительно профессіональная проститутка, она предпочтетъ согласиться на первое. Но зато здѣсь есть судебный контроль. Если судья признаетъ фактъ недоказаннымъ, онъ оправдаетъ женщину.

4) Зарегистрированная женщина становится оффиціальной проституткой. До недавняго времени она получала такъ называемый желтый билетъ, при чемъ обыкновенный паспортъ у нея отбирался. Теперь эта система въ столицахъ оставлена; желтый билетъ получаютъ только тѣ проститутки, которыя живутъ въ домахъ терпимости. Одиночки же остаются при своихъ паспортахъ, но получаютъ „секретный листокъ“, куда вносятся результаты осмотровъ. Послѣдняя система, конечно, предпочтительнѣе: нѣтъ клейма, который налагался желтымъ билетомъ, возвратъ на честный путь легче; но и въ этой формѣ она вызываетъ нареканія. Какъ указываютъ аболиціонисты, удостовѣреніе въ здоровьѣ женщины, выданное оффиціальной властью, поощряетъ развратъ, а между тѣмъ, не всегда соотвѣтствуетъ дѣйствительности. Въ сущности нѣтъ надобности отмѣчать на

листкѣ состояніе здоровья; достаточно, чтобы это отмѣчалось на дубликатѣ, хранящемся во врачебно-полицейскомъ комитетѣ.

5) Зарегистрированная проститутка подлежитъ медицинскому осмотру. Согласно правиламъ въ руководство петербургскому комитету (съ которыми сходны въ общемъ и правила другихъ комитетовъ), комитетъ можетъ отъ времени до времени назначать общій сборъ бродячихъ женщинъ. Всякая женщина, которая окажется подозрительной, можетъ быть задержана и препровождена въ комитетъ, гдѣ всѣ задержанныя подлежатъ поголовному осмотру, для чего имѣются дежурные врачи (§ 25 Правилъ). Сенатъ находитъ эту практику незаконной, ибо такой принудительный осмотръ недопустимъ. Правила касаются исключительно проститутокъ, для которыхъ осмотръ обязателенъ, но ни кого больше. Проституткой является только женщина, юридически признанная таковою. Какой бы образъ жизни она ни вела, пока она не внесена въ списки, она не можетъ считаться проституткой въ глазахъ власти. Правила для проститутокъ и возлагаемыя на нихъ обязанности не могутъ ея касаться, значитъ и осмотръ для нея не обязателенъ, и принудительный осмотръ до внесенія въ списки является превышеніемъ полномочій, предоставленныхъ администраціи.

6) Больная проститутка подлежитъ принудительному лѣченію. По правиламъ врачебно-полицейскихъ комитетовъ и правиламъ 1844 г. всякая женщина, занимающаяся проституціей, если на осмотрѣ у нея обнаружится венерическая болѣзнь, отсылается въ больницу (въ Петербургѣ—Калинкинскую) и подлежитъ лѣченію принудительному и безплатному. Однако, если проститутка поступила въ больницу изъ дома терпимости, то плата за ея лѣченіе взимается съ содержательницы дома терпимости. Въ больницѣ она должна оставаться до выздоровленія. И осмотръ, и лѣченіе у насъ поставлены весьма неудовлетворительно Въ этомъ отношеніи всѣ возраженія аболиціонистовъ правильны.—Необходима радикальная реформа, соотвѣтственно требованіямъ современной медицинской науки.

7) *Освобожденіе отъ надзора* по дѣйствующимъ правиламъ возможно при слѣдующихъ условіяхъ: а) въ извѣстномъ возрастѣ женщина исключается комитетомъ изъ списковъ ex officio; б) она должна быть выписана въ случаѣ выхода замужъ; в) можетъ быть исключена и по собственному заявленію; она подвергается спеціальному надзору полиціи, и если окажется, что она дѣйствительно измѣнила образъ жизни, ея просьба исполняется; г) по ручательству благонадежнаго человѣка. Всякій можетъ принять женщину на поруки, и если онъ является неопороченнымъ по суду, врачебно-полицейскій комитетъ обязанъ вычеркнуть ее изъ списковъ. Къ сожалѣнію, эта мѣра не даетъ никакихъ результатовъ. Въ самомъ дѣлѣ, какой мужчина возьметъ проститутку на свою отвѣтственность? Обыкновенно, это дѣлается сутенерами, которые предполагаютъ, что, освободившись отъ надзора, женщина будетъ имѣть возможность практиковать съ большей свободой и приносить имъ большій доходъ.

Мы разсмотрѣли регламентацію проституціи въ мѣстностяхъ, гдѣ дѣйствуютъ врачебно-полицейскіе комитеты. Что касается мѣстностей, гдѣ ихъ нѣтъ, то дѣйствую-

щія тамъ правила 1844 г. отличаются отъ изложенныхъ лишь въ отдѣльныхъ частностяхъ. Главная ихъ особенность въ томъ, что надзоръ за проституціей вѣдаетъ общая полиція: вмѣсто спеціальныхъ врачебно-полицейскихъ комитетовъ, функціонируетъ общая полиція и врачи, при ней состоящіе.

ГЛАВА III.

Борьба съ алкоголизмомъ.

А. Теоретическій очеркъ.

Вредъ алкоголизма.

Алкоголизмъ и проституція двѣ язвы современнаго общества. Все, что сказано раньше о проституціи, какъ соціальномъ злѣ, можетъ быть mutatis mutandis примѣнено и къ соціальному значенію алкоголизма. Наука твердо установила тотъ фактъ, что алкоголизмъ является не только индивидуальнымъ, но и соціальнымъ зломъ. Душевныя болѣзни, столь распростаненныя въ современномъ обществѣ, въ большинствѣ случаевъ возникаютъ именно на почвѣ алкоголизма: 12—40% душевно-больныхъ—алкоголики. Самоубійство тоже приводится въ тѣсную связь съ алкоголизмомъ. Алкоголизму обязанъ своимъ возникновеніемъ рядъ нервныхъ болѣзней—delirium tremens и др.

На почвѣ алкоголизма происходитъ разложеніе семьи, вырожденіе общества, увеличеніе смертности, недостатокъ прироста населенія.

Именно въ виду соціальной опасности алкоголизма, вопросъ о борьбѣ съ нимъ представляется вопросомъ первостепенной важности. И чѣмъ болѣе выясняется наукой значеніе алкоголизма, тѣмъ болѣе государство сознаетъ свое право и обязанность бороться съ нимъ.

Основные принципы борьбы съ алкоголизмомъ.

1) При настоящихъ соціальныхъ условіяхъ алкоголизмъ неустранимъ. Алкоголизмъ развивается на почвѣ существующаго экономическаго строя и, главнымъ образомъ, тяжкихъ экономическихъ условій, въ которыя поставлены низшіе классы населенія, наиболѣе страдающіе отъ злоупотребленія алкоголемъ. Низкая заработная плата, тяжелыя условія жизни, потребность уйти хотя на время отъ дѣйствительности, которая тяжелымъ гнетомъ лежитъ на человѣкѣ, все это способствуетъ развитію алкоголизма.

Сюда присоединяются причины этическаго характера: паденіе нравовъ, отсутствіе твердыхъ нравственныхъ устоевъ, господство матеріалистическихъ тенденцій, ослабленіе религіознаго чувства—вообще, все, чѣмъ характеризуется невысокій уровень современной нравственности.

Имѣютъ извѣстное значеніе и причины физіологическаго свойства. Алкоголизмъ возникаетъ въ значительной степени на почвѣ наслѣдственнаго предрасположенія. Нѣкоторые идутъ слишкомъ далеко, утверждая, что около 90% алкоголиковъ—наслѣдственные дегенераты, получившіе страсть къ алкоголю съ фактомъ рожденія.

На ряду съ этими *основными* причинами, нѣкоторое значеніе нужно отвести и другимъ второстепеннымъ. Таковы—физическія условія страны. Принято думать, что алкоголизмъ наиболѣе распространенъ въ сѣверныхъ странахъ, и чрезмѣрное употребленіе крѣпкихъ напитковъ приводитъ въ связь съ климатическими условіями. Мнѣніе безусловно не выдерживаетъ критики; гораздо болѣе пьютъ на югѣ. Было время, когда опытъ, повидимому, подтверждалъ это неправильное мнѣніе, когда въ ряду государствъ одно изъ первыхъ мѣстъ по употребленію алкоголя занимала Швеція (въ XVII в. существовала поговорка: „пьянъ, какъ шведъ"), далѣе Англія. Пока не существовало сравнительной статистики, предполагали, что и Россія употребляетъ страшное количество алкоголя.

Однако, въ настоящее время, подъ вліяніемъ настойчивой политики государства, въ Швеціи количество потребляемаго алкоголя упало въ высокой степени, и Швеція теперь занимаетъ одно изъ послѣднихъ мѣстъ.

Страной, наименѣе потребляющей алкоголь, является Норвегія.

Наконецъ, по статистикѣ, и Россія по количеству употребляемаго алкоголя (средняя норма приходящаяся на отдѣльнаго потребителя) занимаетъ одно изъ мѣстъ, приближающихся къ послѣднимъ [1]). Наоборотъ, наиболѣе употребляютъ алкоголь Франція и Испанія, которыя на холодный климатъ жаловаться не могутъ.

Такимъ образомъ, климатическія условія отступаютъ на второй планъ. Съ другой стороны, вліяніе, вообще, физическихъ условій несомнѣнно. Огромное значеніе имѣетъ характеръ промышленности, количество вырабатываемаго алкоголя. Во Франціи и Испаніи алкоголь употребляется въ видѣ вина, ибо винодѣліе тамъ очень развито.

На развитіе алкоголизма оказываетъ вліяніе (второстепенное) и политика государства. Нужно сказать, что если примѣръ Швеціи и Норвегіи доказалъ, что государство въ области этого вопроса можетъ достигнуть результатовъ чрезвычайно положительныхъ, то не мало примѣровъ, свидѣтельствующихъ объ обратномъ, когда государство, руководясь соображеніями фискальнаго характера, искусственно содѣйствуетъ увеличенію количества алкоголя. Въ этомъ отношеніи наиболѣе бьющимъ въ глаза примѣромъ можетъ служить исторія Россіи. Несомнѣнно на развитіе у насъ алкоголизма политика московскаго государства XVI—XVII вв. оказала огромное вліяніе, и несомнѣнно, что къ кабаку пріучили русскій народъ въ значительной степени тѣ фискальныя мѣры, которыя принимались съ такой энергіей московскимъ правительствомъ для увеличенія своихъ питейныхъ доходовъ [2]). Съ момента, когда *кабакъ возникаетъ* (при *Іоаннѣ*

---

[1]) Въ Россіи страшное развитіе пьянства, несмотря на сравнительно невысокую среднюю норму, приходящуюся на потребителя, объясняется тѣмъ, что потребленіе распредѣляется въ населеніи неравномѣрно и, кромѣ того, имѣетъ крайне нерегулярный и неумѣренный характеръ. Вмѣсто „идеальной ежедневной рюмки" пьютъ не каждый день, но за то бутылками.

[2]) См. Прыжевъ. „Исторія московскаго государства".

Грозномъ), онъ становится орудіемъ фискальной политики Московскаго государства. Московское правительство настойчиво стремилось къ тому, чтобы развить и пріумножить питейные доходы. До насъ дошло множество наказовъ воеводамъ XVII столѣтія, въ которыхъ правительство на жалобы воеводъ, что народъ обнищалъ и кабацкіе сборы не могутъ поступать въ казну въ прежнемъ размѣрѣ, отвѣчаетъ, что ему нѣтъ до этого дѣла, воевода же поставленъ за тѣмъ, чтобы заботиться объ увеличеніи доходовъ, иначе быть ему въ опалѣ.

2) Таковы причины существованія и распространенія алкоголизма. За нѣкоторыми исключеніями, большинство этихъ причинъ таковы, что, при условіяхъ современнаго экономическаго и соціальнаго строя, ожидать исчезновенія алкоголизма невозможно, и стремиться къ такой цѣли, значитъ стремиться къ утопіи Изъ этой невозможности не слѣдуетъ, конечно, что пить необходимо; можно указать страны, гдѣ алкоголизмъ почти не существуетъ (нѣкоторые штаты Сѣвер.-Америк.), гдѣ оказываются возможными запретительные законы, воспрещающіе употребленіе алкоголя подъ страхомъ тяжкаго наказанія (Мэнъ) и гдѣ, дѣйствительно, трезвость составляетъ общее правило. Но это—страны, поставленныя въ совершенно другія условія. Опытъ этихъ небольшихъ государствъ для Европы мало поучителенъ. Для Европы алкоголизмъ—зло непосредственно-неустранимое.

3) Третье положеніе—необходимость регламентаціи употребленія горячихъ напитковъ, является необходимымъ выводомъ изъ первыхъ двухъ. Если это положеніе въ вопросѣ о проституціи не пользуется всеобщимъ признаніемъ, то въ вопросѣ объ алкоголизмѣ оно можетъ считаться общепризнаннымъ. Лучшее доказательство того, что и возраженія противъ регламентаціи проституціи принципіальнаго характера не имѣютъ.

1. *Регламентація предложенія.*

Борьба съ алкоголизмомъ идетъ и должна идти по 3 направленіямъ: прежде всего необходимо боротся съ предложеніемъ, далѣе—съ спросомъ, наконецъ, съ послѣдствіями потребленія. Въ этомъ порядкѣ и разсмотримъ мѣры, которыя выработаны практикой западно-европейскихъ государствъ. **§ 3. О мѣрахъ борьбы съ алкоголизмомъ.**

Но раньше необходимо установить одно положеніе, которое должно лежать въ основѣ правительственной дѣятельности государства въ борьбѣ съ алкоголизмомъ. Для того, чтобы дѣятельность государства была успѣшна, необходимымъ является условіе, чтобы питейное дѣло перестало служить фискальнымъ цѣлямъ государства, чтобы фискальное его значеніе было либо уничтожено, либо доведено до minimum'a.

Единственная система борьбы съ алкоголизмомъ, испытанная на практикѣ и давшая прекрасные результаты,—Готтенбургская, возможна только при условіи совершеннаго отсутствія фискальныхъ интересовъ государства.

Остановимся теперь на разсмотрѣніи отдѣльныхъ мѣръ борьбы съ алкоголизмомъ.

Прежде всего—*регламентація предложенія.* Усилія правительства должны быть направлены къ возможному сокращенію предложенія. Считается безспорнымъ, что предложеніе рождается спросомъ. Примѣнимое вообще, это положеніе представляется далеко не безусловнымъ, и вліяніе предложенія на спросъ тоже не подлежитъ сомнѣнію. Сокращеніе предложенія, уменьшеніе числа винныхъ лавокъ, увеличеніе разстоянія между ними, все это болѣе или менѣе вліяетъ на размѣры спроса. Наоборотъ, чѣмъ болѣе удобствъ предоставляется потребителямъ, тѣмъ большихъ размѣровъ достигаетъ потребленіе.

Сокращеніе предложенія можетъ быть достигнуто концессіонною системой. Открытіе питейныхъ домовъ не должно быть дѣломъ свободнаго промысла: необходимо разрѣшеніе административной власти. Идея концессіи была дискредитирована политикой полицейскаго государства. Существуетъ мнѣніе, что идея концессій не соотвѣтствуетъ современному государству. Мы думаемъ, что можно возставать противъ неправильнаго примѣненія этой системы, но вообще система концессій, когда это требуется не въ интересахъ производства, а въ интересахъ народнаго здравія, представляется необходимымъ и могущественнымъ орудіемъ, отъ котораго государство отказаться не можетъ. Въ данномъ случаѣ система концессій можетъ быть оправдана. Она даетъ возможность сокращать число питейныхъ заведеній, слѣдить за добропорядочностью предпринимателей, сидѣльцевъ и т. д. Далѣе, огромное значеніе имѣетъ забота о качествѣ предлагаемаго населенію алкоголя. Вліяніе алкоголя бываетъ чрезвычайно различно; алкоголь въ винѣ неизмѣримо менѣе вреденъ, нежели алкоголь въ видѣ водки, потому что въ составъ вина не входятъ нѣкоторыя изъ эфирныхъ маслъ, наиболѣе вредно отражающихся на здоровьи. Имѣетъ огромное значеніе и способъ приготовленія алкоголя. Наиболѣе вредными являются постороннія примѣси, между прочимъ, сивушное масло, единственная причина такъ называемаго delirium tremens.

Поэтому, вопросъ объ очисткѣ алкоголя пріобрѣтаетъ большое значеніе. Необходимо заботиться о распространеніи алкоголя въ такой формѣ, которая является наименѣе вредной, гдѣ возможно, въ формѣ пива или вина, а также о надлежащей очисткѣ, ректификаціи алкоголя.

Наконецъ, къ числу мѣръ, имѣющихъ въ виду воздѣйствіе на *предложеніе,* относится регламентація самаго производства раздробительной торговли крѣпкими напитками.

Мѣры, касающіяся регламентаціи торговли, въ разныхъ государствахъ различны. Воспрещается, напримѣръ, такое устройство питейныхъ заведеній, которое обращаетъ ихъ въ извѣстнаго рода клубы, что способствуетъ потребленію большаго количества спиртныхъ напитковъ. Чтобы лишить питейныя заведенія такого характера, регламентируется обмеблированіе ихъ, воспрещается устройство питейныхъ заведеній, какъ таковыхъ, а требуется продажа только въ такихъ заведеніяхъ, гдѣ продается пища, слѣдовательно, въ трактирахъ. При этомъ имѣется въ виду, что алкоголь дѣйствуетъ разрушительнѣе на пустой желудокъ, и что

съ пищей употребляется меньшее количество алкоголя (вслѣдствіе обычной ограниченности покупныхъ средствъ у посѣтителей трактировъ).

Затѣмъ, принимается рядъ другихъ мѣръ: воспрещеніе женской прислуги, превращающей питейныя заведенія сплошь и рядомъ въ дома разврата; воспрещеніе доступа въ питейныя заведенія для лицъ опредѣленныхъ категорій: солдатъ, воспитанниковъ учебныхъ заведеній и другихъ; установленіе такъ называемаго полицейскаго часа,—возможно поздняго часа открытія и возможно ранняго закрытія питейныхъ заведеній.

Таковы мѣры, регулирующія предложеніе алкоголя. Сами по себѣ многія изъ нихъ представляютъ несомнѣнное значеніе. Однако, онѣ страдаютъ однимъ общимъ недостаткомъ: контроль надъ ихъ осуществленіемъ затруднителенъ, а личные интересы торговцевъ, солидарные съ интересами потребителей, приводятъ къ тому, что всѣ эти мѣры оказываются недостигающими цѣли. Мало-по-малу, на почвѣ опыта, доказывающаго безплодность регламентаціи, пока питейное дѣло находится въ частныхъ рукахъ, возникаетъ убѣжденіе въ необходимости монополизаціи питейнаго дѣла. Предполагается, что лишь въ такомъ случаѣ мѣры регламентаціи предложенія будутъ имѣть дѣйствительный успѣхъ, только въ такомъ случаѣ вино будетъ предлагаться доброкачественное, въ мѣрѣ дѣйствительной потребности, и только въ такомъ случаѣ возможно осуществленіе условій, при которыхъ страна не будетъ искусственно поощряться къ пьянству.

Идея монополизаціи питейнаго дѣла сравнительно не нова. Но въ новое время стремленіе къ ней диктуется не столько фискальными соображеніями сколько заботой о народномъ здоровьи и нравственности. Во Франціи въ 80-хъ годахъ горячимъ защитникомъ этой идеи явился Альглавъ, который доказывалъ, что всякая борьба съ злоупотребленіемъ алкоголемъ будетъ безплодна, пока питейное дѣло не возьметъ въ свои руки государство. Эту идею онъ пропагандировалъ и въ другихъ государствахъ и между прочимъ въ Россіи.

Однако, пропаганда этой идеи въ западной Европѣ не имѣла успѣха. Во Франціи противъ нея возстали сторонники традиціоннаго либерализма,—Леруа-Болье, Ивъ Гюйо и др. Въ Германіи проектъ введенія винной монополіи внесенъ былъ въ рейхстагъ, но былъ имъ отвергнутъ. Здѣсь противъ монополіи прежде всего возстала соціалъ-демократическая партія, а за нею и многія другія. При этомъ, между прочимъ, указывалось на то, что винная монополія создаетъ опасность для правильнаго функціонированія свободныхъ учрежденій; она сразу увеличитъ число людей, состоящихъ на государственной службѣ, число агентовъ правительственной власти. Каждый сидѣлецъ питейной лавки явится мелкимъ правительственнымъ агентомъ, живущимъ не въ центрѣ, а въ самыхъ отдаленныхъ мѣстахъ, и черезъ такихъ агентовъ правительство можетъ проводить свои взгляды, вліять на выборы и на общественное мнѣніе. Боязнь такого вліянія и является главною причиной неуспѣха, какой имѣла идея винной монополіи въ Германіи. Введеніе монополіи, главнымъ образомъ, изъ за фискальныхъ соображеній, проектировалось также въ Австріи, Греціи и недавно (въ 1893 г.) въ Италіи, но вездѣ проекты эти

не имѣли успѣха. Наоборотъ, въ Швейцаріи агитація въ пользу ея введенія въ 1886 г. увѣнчалась успѣхомъ: монополизирована поставка и ректификація спирта; монополія производства отвергнута, какъ противорѣчащая интересамъ сельскаго хозяйства. Съ 1893 г. монополія производства, ввоза и торговли спиртными напитками, выдѣлываемыми изъ мучнистыхъ веществъ и мелассы, существуетъ въ Сербіи.

Въ высшей степени своеобразнымъ видомъ винной монополіи является тотъ, который существуетъ въ Скандинавскихъ государствахъ и который извѣстенъ подъ именемъ Готтенбургской системы. Въ основаніи лежитъ правильная мысль. Монополизація питейнаго дѣла можетъ имѣть двоякое значеніе. Введенная съ фискальною цѣлью, монополія осуществляется непосредственно государствомъ. Но если питейная монополія вводится въ цѣляхъ народнаго благосостоянія, для борьбы съ алкоголизмомъ, если она не преслѣдуетъ фискальныхъ цѣлей, то для государства нѣтъ надобности сосредоточивать завѣдываніе его въ своихъ рукахъ. Зачѣмъ государству брать на себя это трудное и сложное дѣло, предполагающее огромный правительственный аппаратъ? Гораздо предпочтительнѣе децентрализація этого дѣла, передача его въ завѣдываніе мѣстнымъ самоуправляющимся обществамъ. Въ Скандинавскихъ государствахъ мы встрѣчаемся съ монополіей питейнаго дѣла, не преслѣдующей фискальныхъ цѣлей. Монополія эта, извѣстная подъ именемъ Готтенбургской системы, организована слѣдующимъ образомъ. Самоуправляющіяся общины имѣютъ право монополизировать у себя питейное дѣло. Съ этою цѣлью они предоставляютъ исключительное право продажи спиртныхъ напитковъ акціонернымъ компаніямъ, спеціально для этого учрежденнымъ и дѣйствующимъ въ извѣстной мѣстности. Соглашеніе съ такою компаніей устанавливаетъ напередъ максимальный % прибыли,—чаще всего 5%,—которымъ могутъ пользоваться акціонеры. Процентъ опредѣляется такой, чтобы акціонерное дѣло представлялось удовлетворительнымъ съ коммерческой точки зрѣнія. — Съ другой стороны, при дешевизнѣ продуктовъ скромный доходъ можетъ быть полученъ при самомъ умѣренномъ распространеніи употребленія спиртныхъ напитковъ; для полученія 5% прибыли не нужно содѣйствовать распространенію алкоголя.

Все, что получается обществомъ свыше 5%, должно идти исключительно на благотворительныя цѣли, и въ частности, на борьбу съ алкоголизмомъ. Акціонерныя компаніи подлежатъ тщательному контролю самоуправленія. Концессія дается обществу на опредѣленное число лѣтъ; по истеченіи срока она можетъ быть, конечно, возобновлена.

Это—главный принципъ. Второй дополнительный принципъ слѣдующій: воспрещается сидѣльцамъ получать какой бы то ни было % отъ продажи спиртныхъ напитковъ. Спиртные напитки должны быть продаваемы вмѣстѣ съ другими не горячими напитками и пищею. Отъ продажи пищевыхъ продуктовъ сидѣльцы могутъ получать опредѣляемую въ процентахъ прибыль.

Изложенная система получила названіе отъ гор. Готтенбурга, гдѣ впервые

была введена въ 1863 г. священникомъ Визельгреномъ. Изъ Готтенбурга въ короткое время она распространилась по всей Швеціи, затѣмъ перешла въ Норвегію, а потомъ—въ Финляндію.

Въ этихъ трехъ странахъ она только и существуетъ. Но защитниковъ у нея много и въ Западной Европѣ, а въ Сѣверо-Американскихъ Штатахъ ведется въ ея пользу дѣятельная агитація. На конгрессѣ для борьбы съ алкоголизмомъ, бывшемъ въ Христіаніи въ 1890 г., однимъ весьма компетентнымъ лицомъ заявлено было, что Готтенбургская система—лучшая изъ всѣхъ, предложенныхъ для борьбы съ алкоголизмомъ.

Нельзя сказать, чтобы въ Швеціи и Норвегіи Готтенбургская система пользовалась всеобщимъ признаніемъ. Она встрѣчаетъ противниковъ, довольно ожесточенныхъ, въ лицѣ тоталистовъ, и черезъ каждыя 5 лѣтъ при возобновленіи концессіи происходитъ борьба между обѣими сторонами. Тоталисты доказываютъ, что Готтенбургская система недостаточна, что нужно совершенно воспретить употребленіе алкоголя. Они, слѣдовательно, идутъ дальше приверженцевъ Готтенбургской системы. Конечно, гдѣ достиженіе идеала тоталистовъ возможно, тамъ Готтенбургская система является лишь палліативомъ. Но, гдѣ это достиженіе невозможно, гдѣ алкоголизмъ—глубокое и неискоренимое соціальное зло, тамъ Готтенбургская система представляется наиболѣе совершенной и желательной [1]).

У Моргенштерна имѣется рядъ данныхъ, свидѣтельствующихъ о результатахъ этой системы.

Во-первыхъ, констатировано значительное сокращеніе числа винныхъ заведеній. Въ 1865 г. въ Готтенбургѣ было 60 питейныхъ лавокъ, по введеніи монополіи—23. Въ 1897 г. изъ 61 винныхъ лавокъ 19 остались неиспользованными. Вообще, число винныхъ лавокъ уменьшилось и въ Швеціи и въ Норвегіи на половину.

Размѣръ употребленія равнымъ образомъ значительно уменьшился. Въ Швеціи въ теченіе 1871—1875 гг. приходилось 11,8 литра 50%-наго алкоголя на каждаго обывателя; въ 1896 г.—7,2 литра. Въ Стокгольмѣ соотвѣтствующія цифры: 26,5 литра и 15,59 литра. Въ Готтенбургѣ въ 1878 г.—24,8 литра, въ 1898 г.—14,59 литра. Въ Норвегіи потребленіе понизилось съ 5 литровъ въ 1870 году до 2,6 литра въ 1898 году: въ настоящее время Норвегія, по количеству потребляемаго населеніемъ алкоголя, занимаетъ въ ряду государствъ послѣднее мѣсто.

Равнымъ образомъ, уменьшилось количество пьяныхъ, преступленій и т. д. Тѣмъ не менѣе доходы обществъ весьма значительны, и избытокъ дохода, идущій на благотворительныя цѣли—тоже. Въ теченіе 18 лѣтъ съ 1878 по 1896 годъ шведскія акціонерныя общества выручили избытка около 74 милл. кронъ, т. е. 37—38 милл. руб., которые были употреблены на благотворительныя цѣли. Въ Норвегіи съ 1872 по 1897 г. получено избытка около 20 милл. кронъ.

---

[1]) Handbuch des Staatsw. Conrad'a, Elster'a и др.

Въ 1897 году въ Норвегіи изданъ законъ, по которому у акціонерныхъ обществъ отнято право самостоятельнаго распоряженія избытками и предписано передавать ихъ въ общественную кассу, т. е. органамъ самоуправленія, которые и расходуютъ эти избытки на мѣстныя потребности. Эта мѣра врядъ-ли цѣлесообразна. Въ Норвегіи она привела къ нежелательнымъ результатамъ, потому что такимъ путемъ вкрадывается опять фискальный интересъ: общины заинтересованы въ томъ, чтобы расширялось потребленіе алкоголя. Такъ какъ наиболѣе вліятельныя лица стоятъ во главѣ самоуправленія и они же, большею частью, члены акціонерныхъ обществъ, то общины вліяютъ на дѣятельность самихъ компаній. Гораздо правильнѣе — предоставить распоряженіе избытками доходовъ исключительно самимъ акціонернымъ компаніямъ,—подъ самымъ тщательнымъ и всестороннимъ контролемъ самоуправленія.

Избытки отъ продажи спиртныхъ напитковъ распредѣляются въ Норвегіи слѣдующимъ образомъ: на содѣйствіе стремленію къ умѣренному употребленію спиртныхъ напитковъ—360 т. кр., на религіозныя цѣли—685 т., для союзовъ рабочихъ, взаимопомощи больныхъ, дѣтскихъ пріютовъ и другихъ учрежденій 5002 т., на учрежденіе библіотекъ, читаленъ, парковъ, театровъ, музеевъ и проч. 3314 т., на учебное дѣло 3559 т., на народное здравіе—1209 т. кр. освѣщеніе улицъ, водопроводы и проч. 4834 т. кронъ.

Такова наиболѣе правильная форма борьбы съ предложеніемъ алкоголя. Это—единственное, сколько нибудь радикальное, средство.

2. Регламентація спроса.

§ 4. Продолженіе.

Что касается воздѣйствія на спросъ, то здѣсь роль государства, какъ принудительной власти, совершенно ничтожна. Мы не вѣримъ въ благодѣтельное дѣйствіе карательной угрозы. Стремленіе къ самоотравленію алкоголемъ, коренящееся въ общихъ соціальныхъ условіяхъ, не можетъ быть искоренено страхомъ наказанія. Наконецъ, уголовная кара въ примѣненіи къ алкоголикамъ не справедлива. Теперь все болѣе и болѣе проникаетъ убѣжденіе, что алкоголизмъ — болѣзнь и, какъ таковая, требуетъ не наказанія, а лѣченія. Въ данномъ случаѣ вліяніе государства, какъ власти, ничтожно. Весьма оптимистически смотрятъ многіе на дѣятельность частной иниціативы въ лицѣ всевозможныхъ обществъ. Въ особенности ихъ много въ С.-Амер. Соед. Штатахъ и въ Англіи. Можно привести длинный списокъ этихъ обществъ: „Орденъ добрыхъ храмовниковъ", „Орденъ голубой ленты", „Орденъ голубаго креста", „Международное общество борьбы съ алкоголизмомъ" и проч.

Нѣкоторые энтузіасты полагаютъ, что проповѣдью воздержанія можно добиться блестящихъ результатовъ. И какъ будто нѣкоторые факты свидѣтельствуютъ въ ихъ пользу. Въ Соед. Штатахъ и въ Англіи появляются отъ времени до времени чрезвычайно энергичные проповѣдники воздержанія. Ихъ пропаганда имѣетъ огромный успѣхъ: сразу количество потребляемаго алкоголя понижается невѣроятно; многія винныя лавки закрываются, винокуренные заводы прекра-

щаютъ дѣятельность. Но насколько результаты блестящи, настолько они эфемерны. Проходитъ 2 года—и въ прежнихъ закрытыхъ помѣщеніяхъ открываются новыя лавки, количество потребляемаго алкоголя растетъ, достигаетъ прежней цифры и, наконецъ, превышаетъ ее.

Конечно, при извѣстномъ подъемѣ настроенія (въ минуты серьезной опасности или усиленія религіознаго настроенія) возможно временное воздѣйствіе на психику людей въ смыслѣ воздержанія отъ употребленія алкоголя. Но всякая индивидуальная пропаганда, стремясь воздѣйствовать на разумъ и сердце отдѣльныхъ лицъ, хотя и можетъ давать отдѣльные положительные результаты,— въ борьбѣ съ соціальными явленіями, которыя питаются соками соціальной подпочвы, представляется безсильной, и результаты ея въ такихъ случаяхъ въ высшей степени незначительны и преходящи.

Само собою разумѣется, что мы далеки отъ мысли отрицать вообще всякое значеніе личной инипіативы и частныхъ обществъ въ борьбѣ съ алкоголизмомъ. Намъ кажется только, что усилія частныхъ лицъ и благотворительныхъ обществъ должны быть направлены не столько къ пропагандированію воздержанія, сколько къ воздѣйствію на среду, создающую и питающую алкоголизмъ.

Стремиться къ указанной цѣли можно разными путями: путемъ поднятія умственнаго и нравственнаго уровня, — въ частности — устройствомъ дешевыхъ развлеченій, народныхъ театровъ, читаленъ, библіотекъ, школъ, народныхъ чтеній и т. п. Далѣе, весьма желательно популяризація знаній по вопросамъ о вредѣ алкоголизма, ибо въ обществѣ сплошь и рядомъ существуютъ совершенно превратныя представленія объ этомъ предметѣ. Многіе считаютъ алкоголь не только не вреднымъ, но и необходимымъ, или полезнымъ; къ нему пріучаютъ дѣтей. Наконецъ, развитіе дѣла общественной благотворительности вообще способствуетъ уменьшенію потребленія алкоголя. Чѣмъ больше въ странѣ пріютовъ, школъ, больницъ etc., тѣмъ меньше въ ней питейныхъ заведеній.

3. *Лѣченіе алкоголизма.*

Что касается борьбы съ *послѣдствіями* алкоголизма, то вопросъ о ней возникъ сравнительно въ недавнее время, когда медицинская наука пришла къ тому выводу, что алкоголизмъ—особый видъ психической болѣзни, который подлежитъ лѣченію. Къ сожалѣнію, наука до сихъ поръ не знаетъ специфическаго средства для борьбы съ алкоголизмомъ, напримѣръ, такого, какимъ по отношенію къ сифилису является ртуть. Въ разное время предлагались хлоралъ-гидратъ, бромистый калій, опій и др., но опытъ не оправдалъ ожиданій. Въ настоящее время пользуется кредитомъ гидротерапическій режимъ. Современное лѣченіе состоитъ, главнымъ образомъ, въ гигіеническомъ режимѣ. Лѣченіе алкоголизма возможно только въ спеціальныхъ закрытыхъ лѣчебныхъ заведеніяхъ, которыя находятся вдали отъ города, въ здоровой открытой мѣстности, въ которыхъ жизнь основана на трудовомъ началѣ съ абсолютнымъ отсутствіемъ алкоголя. § 5. Продолженіе.

Статистика доказываетъ, что дѣйствительно удается излѣчивать алкоголиковъ, причемъ радикальность излѣченія опредѣляется временемъ, которое больной проводитъ въ санаторіи; если это время 18—20 мѣс., есть основаніе надѣяться на полное излѣченіе. Процентъ выздоровленій опредѣляется очень не одинаково: одними въ 80%, другими въ 25%.

Сообразно съ данными науки, дѣятельность государства въ этой области заключается въ устройствѣ спеціальныхъ лѣчебныхъ заведеній, наравнѣ съ частными обществами. Такихъ заведеній много въ Германіи, еще больше въ Соединенныхъ Штатахъ. Нѣкоторыя государства признаютъ больничное лѣченіе для алгоколиковъ обязательнымъ. Такой порядокъ существуетъ въ Швейцаріи, гдѣ по закону 1872 г. всякій алкоголикъ можетъ быть приговоренъ судомъ къ принудительному интернированію въ больницѣ для алкоголиковъ, при чемъ срокъ опредѣляется до 18 мѣсяцевъ. Равнымъ образомъ и въ Англіи съ 90-хъ гг. существуетъ законъ, по которому лѣченіе въ спеціальныхъ заведеніяхъ для алкоголиковъ обязательно.

В. Борьба съ алкоголизмомъ въ Россіи.

§ 6. Историческій очеркъ питейнаго дѣла.

Мы знаемъ, что издавна Руси веселіе—пити, и алкоголизмъ съ незапамятныхъ временъ у насъ очень распространенъ. Однако, неумѣренное употребленіе спиртныхъ напитковъ несомнѣнно появляется у насъ позже, и повальное народное пьянство, являющееся такимъ страшнымъ народнымъ бѣдствіемъ, въ конецъ подрывающимъ бытъ нашего крестьянства, появляется приблизительно съ XVI ст.

Исторія отношенія правительства къ питейному дѣлу представляетъ нѣсколько стадій. Кабакъ — грубая форма винной монополіи. Въ теченіе XVII и XVIII вв. *наряду* съ казенною продажею появляется откупная система. Винная монополія сдана на откупъ откупщикамъ. *При Екатеринѣ II откупная система окончательно санкціонирована:* спеціальною комиссіею она признана была наиболѣе совершенной, и въ 60-хъ гг. XVIII вѣка изданъ указъ, который констатируетъ результаты трудовъ комиссіи и объявляетъ откупа повсемѣстными государственными учрежденіями. Надъ „питейными домами“ предписано ставить государственный гербъ, чтобы народъ зналъ, что они „подъ нашимъ высокимъ защищеніемъ“, причемъ откупщики названы повѣренными государственной казны. Съ 1795 г. заготовка вина казной прекращается и устанавливается, какъ исключительная форма заготовки и продажи спиртныхъ напитковъ, откупная система.

Откупная система просуществовала вплоть до 1861 г. Несомнѣнно, что вліяніе откупной системы на народную нравственность и вообще политическое ея вліяніе было огромно. Въ частности, какъ это признано Государственнымъ совѣтомъ при введеніи акцизной системы, откупная система отразилась печальнымъ образомъ на нравственности нашей администраціи. Министръ Финансовъ, доказывая несовершенство откупной системы, ссылался на то,

что повсюду вся мѣстная администрація — на откупу у богатыхъ откупщиковъ Колоссальная сила откупщиковъ держала въ кабалѣ всю мѣстную администрацію, пріучая ее къ корыстолюбію, взяточничеству и заглушая въ ней всякое сознаніе долга. Кромѣ того, откупная система самымъ безпощаднымъ образомъ разоряла народъ: откупщикъ, вынужденный уплачивать казнѣ значительную сумму, естественно стремился къ тому, чтобы извлечь возможно больше денегъ изъ питейнаго дѣла. Всякое стремленіе мѣстныхъ силъ къ борьбѣ съ этимъ зломъ было безрезультатно.

Для характеристики отношенія нашего правительства къ питейному дѣлу приведемъ любопытный фактъ. Въ 50-хъ гг. въ нѣкоторыхъ губерніяхъ возникло стремленіе къ созданію обществъ трезвости, къ борьбѣ съ народнымъ пьянствомъ. Сельскія общества стали возбуждать ходатайства о закрытіи питейныхъ домовъ. Движеніе это нашло себѣ горячихъ приверженцевъ среди духовенства. Въ 1859 г. Синодъ обратился съ указомъ къ мѣстнымъ архіереямъ, рекомендуя имъ стать во главѣ движенія въ пользу трезвости и содѣйствовать проповѣдью къ уменьшенію числа кабаковъ и распространенію трезвости. Откупщики забили тревогу и обратились за защитой въ Министерство Финансовъ. Въ результатѣ Министръ Финансовъ настоялъ предъ Синодомъ о воспрещеніи духовенству поощрять движеніе въ пользу народной трезвости. Необходимость такого воспрещенія мотивировалась тѣмъ, что дѣятельность духовенства въ этомъ вопросѣ неумѣстна и вредна, ибо, возбуждая религіозный фанатизмъ, духовенство старается убѣдить населеніе во вредѣ всякаго употребленія алкоголя, что по существу даже и неправильно. Вмѣстѣ съ тѣмъ указывалось, что правительство, сдавъ питейное дѣло на откупъ, приняло на себя извѣстныя обязательства, вслѣдствіе чего ни закрытіе питейныхъ домовъ, ни проповѣдь воздержанія не могутъ быть терпимы.

Въ 1861 г. откупная система начинаетъ смѣняться акцизной. При ея введеніи указывалось, главнымъ образомъ, на вредъ откупной системы, на страшную силу откупщиковъ, на то, что правительство не въ состояніи противодѣйствовать распространенію пьянства, на развращающее вліяніе откупной системы на мѣстную администрацію; предполагалось, что правительство развяжетъ себѣ руки и окажется въ состояніи лично воздѣйствовать на сокращеніе употребленія алкоголя.

Въ мотивахъ на первый планъ выдвинуты были фискальныя соображенія: предполагалось достигнуть реформой значительнаго увеличенія доходовъ. Вмѣстѣ съ тѣмъ приводились и соображенія административнаго характера,— о народномъ благѣ. При этомъ, однако, упускалось изъ виду, что питейное дѣло сохраняетъ характеръ важнаго источника государственныхъ доходовъ и, слѣдовательно, активное воздѣйствіе на сокращеніе потребленія алкоголя—дѣло невыполнимое. Опытъ доказалъ совершенную неосновательность надеждъ на подъемъ народнаго благосостоянія, возлагавшихся на акцизную систему. Сразу перейдя въ руки частныхъ лицъ, съ паденіемъ цѣны на вино подъ вліяніемъ конкурренціи, питейное дѣло

развилось въ страшныхъ размѣрахъ. Въ первые же годы, послѣ введенія акцизной системы земства начинаютъ ходатайствовать о возможномъ сокращеніи потребленія алкоголя, рекомендуя повысить акцизъ, уменьшить число винныхъ лавокъ и т. д. Правительство пытается, правда, помочь горю, сознавая, что пьянство развилось страшно, подрывая платежныя силы населенія,—но связанное по рукамъ и ногамъ тѣмъ колоссальнымъ значеніемъ, какое имѣло питейное дѣло въ ряду источниковъ дохода, не идетъ дальше робкихъ полумѣръ. Такъ, напримѣръ, въ 1864 г. воспрещена торговля спиртными напитками въ мелочныхъ, фруктовыхъ и т. п. лавкахъ; въ 1866 г. воспрещена продажа крѣпкихъ напитковъ на народныхъ гуляньяхъ во время сырной и святой недѣль; сокращена торговля въ воскресные дни. Въ 1868 г. воспрещено посѣщеніе питейныхъ домовъ воспитанниками среднихъ учебныхъ заведеній, солдатами; для сидѣльцевъ требуется полученіе одобрительныхъ приговоровъ отъ обществъ; открытіе заведеній поставлено въ зависимость отъ разрѣшенія административной власти.

Наиболѣе радикальной попыткой является попытка Министра Финансовъ Бунге въ 1885 г. Исходя изъ соображенія, что питейные дома являются особенно вредными именно потому, что они—только питейные дома, что въ ресторанахъ, гдѣ подаются и горячія кушанья, у человѣка является соблазнъ: выпить ли только, или выпить и закусить, и что это влечетъ за собою уменьшеніе пьянства, Министръ Финансовъ предложилъ радикальную по его мнѣнію реформу: допустить раздробительную продажу питей только въ ресторанахъ, но ни въ какомъ случаѣ не въ питейныхъ домахъ. На эту реформу Министръ Финансовъ возлагалъ большія надежды. Въ мотивахъ сказано: „закроется свыше 80 тысячъ питейныхъ домовъ, служившихъ наибольшимъ соблазномъ для населенія". Въ дѣйствительности реформа не оправдала ожиданій; питейные дома не закрылись, а только перемѣнили вывѣски. Въ кабакахъ для проформы появились кушанья, которыхъ никто не покупалъ. Обыкновенно, къ питейному дому нанималась баба-стряпуха, которая должна была проводить опредѣленное число часовъ въ кухнѣ и готовить 2—3 блюда, которыя и предлагались посѣтителямъ, обыкновенно безплатно, когда являлся контроль.

§ 7. Винная монополія. Въ виду неудачи всѣхъ вообще реформъ на почвѣ акцизной системы, возникаетъ мысль о необходимости коренной реформы, о необходимости измѣненія основъ, на коихъ покоится питейное дѣло.

Корнемъ всего зла признана была свободная конкурренція; она—истинная причина чрезмѣрнаго распространенія пьянства. Необходимость уничтожить свободную конкурренцію, — такова основная идея, которая легла въ основаніе питейной реформы 1894 г. Мотивы этой реформы въ высшей степени интересны. Прежде Министерство Финансовъ указывало на значительную роль фискальныхъ интересовъ. При введеніи акцизной системы фискальные интересы поставлены на первомъ планѣ. При осуществленіи реформы 94 г. наблюдается рѣзкая перестановка аргументовъ: фискальныя соображенія отступаютъ далеко на второй планъ, и наоборотъ—на 1-ый планъ краснорѣчиво выдвигаются соображенія народнаго блага,

необходимость спасти русскій народъ, стонущій подъ игомъ свободы питейной торговли. Винная монополія введена у насъ положеніемъ 6 Іюня 1894 г. о казенной продажѣ питей.

Изъ сказаннаго видно, что главнымъ мотивомъ реформы 94 г. послужили соображенія общественнаго блага, необходимость борьбы съ чрезмѣрнымъ употребленіемъ алкоголя. Съ этой точки зрѣнія эта реформа и подлежитъ нашему разсмотрѣнію.

Если пользоваться данными недолгаго опыта, то оцѣнка винной монополіи административная и финансовая даетъ неожиданные результаты. Наибольшая польза ожидалась въ сокращеніи потребленія алкоголя,—здѣсь можно констатировать наименьшіе результаты. Финансовая цѣль представлялась менѣе существенной,—здѣсь констатируются результаты блестящіе.

Сущность новой системы заключается въ слѣдующемъ. Винокуренная промышленность остается въ рукахъ частныхъ лицъ, но весь спиртъ идетъ въ казну. Спиртъ изготовляется на частныхъ заводахъ подъ непосредственнымъ контролемъ Министерства Финансовъ. Для предупрежденія перепроизводства устанавливается предѣлъ выкурки для каждаго завода. Для увеличенія размѣровъ выкурки и открытія новыхъ заводовъ требуется разрѣшеніе Министра Финансовъ, по соглашенію съ Министромъ Земледѣлія и Государственныхъ Имуществъ. Все необходимое количество спирта пріобрѣтается двумя способами. Въ каждомъ округѣ $^2/_3$ спирта, а съ 1899 г.—$^4/_5$ распредѣляются по устанавливаемой Министромъ Финансовъ цѣнѣ между существующими въ округѣ заводами, причемъ тѣмъ, которые до введенія монополіи вырабатывали не болѣе 5 тысячъ ведеръ, заказывается полное количество. Между остальными заводами распредѣляется все остальное количество спирта, пропорціонально тому количеству спирта, которое вырабатывалось каждымъ заводомъ въ теченіе послѣднихъ 3 лѣтъ передъ введеніемъ винной монополіи. Остающаяся $^1/_5$ часть покупается Министерствомъ съ публичнаго торга, причемъ Министръ Финансовъ оставляетъ за собой право, когда предложенная на торгахъ цѣна будетъ признана имъ чрезмѣрно высокой, или когда заводчики откажутся доставлять нужное количество спирта, — добывать спиртъ хозяйственнымъ способомъ. Затѣмъ спиртъ подвергается вторичной очисткѣ на казенныхъ заводахъ, разливается въ посуду и продается по цѣнѣ, ежегодно устанавливаемой законодательнымъ порядкомъ, причемъ стоимость всякой дробной части ведра пропорціональна стоимости ведра.

Когда осуществлялась реформа, въ мотивахъ значеніе ея было охарактеризовано слѣдующимъ образомъ: При установленіи казенной продажи вина должно будетъ прекратиться практикующееся нынѣ въ обширныхъ размѣрахъ систематическое спаиваніе населенія кабатчиками и разныя соединенныя съ этими злоупотребленія, такъ какъ лица, которымъ будетъ поручена таковая продажа, незаинтересованы въ продажѣ возможно большаго количества и, кромѣ того, могутъ быть назначаемы съ выборомъ.

Уже это первое соображеніе вызываетъ весьма серьезныя сомнѣнія. Ука-

зывается въ мотивахъ, что контингентъ новыхъ сидѣльцевъ будетъ представлять больше гарантій добропорядочности. Но откуда будутъ браться эти сидѣльцы? Уже опытъ показалъ, что 15 % изъ нихъ—прежніе кабатчики. Остальные—люди, несумѣвшіе лучше устроить свою жизнь, неудачники: выгнанные писаря, сельскіе учителя, измѣнившіе своей профессіи ради большаго жалованья, мужики съ домашнимъ образованіемъ,—все люди, не представляющіе особенныхъ гарантій добропорядочности.

Самая продажа вина, несомнѣнно, правильнѣе: производится на наличныя деньги, никакихъ залоговъ не принимается. Но что препятствуетъ кулаку, для борьбы съ которымъ, главнымъ образомъ, введена монополія, устроиться рядомъ съ винной лавкой и давать подъ залогъ деньги. Такая дѣятельность вчерашняго кабатчика констатируется сплошь и рядомъ: вчерашній кулакъ продолжаетъ свою дѣятельность и при винной монополіи: онъ только не продаетъ вина. Теперь, чтобы купить вино, мужику нужно побывать не въ одномъ, какъ прежде, а въ двухъ, часто сосѣднихъ помѣщеніяхъ: въ одномъ, чтобы получить подъ залогъ деньги, а въ другомъ—чтобы на полученныя деньги купить водку. Результатъ—далеко не блестящій.

Соображенія относительно улучшенія качества вина, дѣйствительно, оправдались на дѣлѣ Въ настоящее время вино значительно лучше прежняго, разбавленнаго и плохо очищеннаго.

Въ этомъ реформа несомнѣнно достигла улучшенія.

Но далѣе указывалось, что сокращеніе потребленія въ будущемъ будетъ достигнуто сокращеніемъ мѣстъ продажи вина. Дѣйствительно, въ первое время число винныхъ лавокъ сократилось въ 2—$2^1/_2$ раза. Число душъ на 1 заведеніе увеличилось съ 821 до 1606 человѣкъ. Однако, въ объяснительной запискѣ предусматривалась невозможность значительнаго сокращенія мѣстъ продажи; указывалось на то, что и при существованіи акцизной системы число нитейныхъ заведеній довольно ограничено; но бѣда въ томъ, что наряду съ ними существуетъ громадное количество тайныхъ шинковъ, борьба съ которыми при существованіи монополіи пойдетъ успѣшнѣй.

Что касается возможности сокращенія числа тайныхъ шинковъ, то это соображеніе ни на чемъ не основано, ибо если они существовали и прежде, то со введеніемъ винной монополіи неизбѣжно число ихъ должно увеличиться. Наибольшее развитіе тайное корчемство получило при существованіи откупной системы. Съ ея паденіемъ личные интересы предпринимателей заставляли ихъ дѣйствовать за одно съ правительствомъ въ борьбѣ съ тайной продажей вина. Со введеніемъ монополіи, когда многіе изъ этихъ предпринимателей должны были прекратить свою дѣятельность, была создана вполнѣ благопріятная почва для тайной продажи вина, тѣмъ болѣе, что сидѣльцы не заинтересованы въ ея искорененіи.

Наконецъ, указываютъ, что монополія должна повлечь за собой улучшеніе сельскаго хозяйства (винокуренія). Врядъ-ли. Мы знаемъ условія, въ какія

поставлено винокуреніе по отношенію къ Министерству Финансовъ; положеніе винокуренія — неопредѣленное и прекарное въ высшей степени. Министръ Финансовъ указываетъ цѣны; если заводчики на нихъ не пойдутъ, то Министръ Финансовъ оставляетъ за собою право выдѣлывать вино хозяйственнымъ способомъ. Всякое увеличеніе объема производства, устройство новыхъ заводовъ поставлены въ зависимости отъ Министерства Финансовъ: словомъ, эта важная отрасль народнаго хозяйства теперь значительно стѣснена.

Что касается финансовыхъ соображеній, то въ мотивахъ къ проекту м-ва финансовъ указывается на предстоящее увеличеніе доходовъ отъ питейнаго дѣла ибо часть тѣхъ доходовъ, которая прежде попадала въ руки частныхъ лицъ теперь достанется казнѣ. Слѣдовательно, не увеличивая размѣровъ потребленія, возможно увеличить доходъ. Эти ожиданія оправдались въ полной мѣрѣ: результаты получились блестящіе, хотя, впрочемъ, имѣются указанія на временный характеръ увеличенія доходовъ.

Мы приходимъ къ выводу, что несомнѣнно винная монополія и съ точки зрѣнія народнаго благосостоянія дала извѣстные результаты, но преувеличивать ихъ не приходится. Съ указанной точки зрѣнія эта мѣра имѣетъ характеръ мѣры палліативной: это—полумѣра, направленная къ сокращенію потребленія. Когда введена была винная монополія, сначала въ восточныхъ, потомъ въ западныхъ губерніяхъ, Министръ Финансовъ обратился съ запросомъ къ губернаторамъ о результатахъ. Получилось свыше 40 отвѣтовъ и большинство изъ нихъ—чрезвычайно благопріятные. Однако, нѣкоторые отвѣтили болѣе осторожно: въ настоящее время судить о результатахъ преждевременно.

§ 8. Попечительства о народной трезвости.

Въ тѣсной, не только внѣшней, но и внутренней связи съ винной монополіей находятся попечительства о народной трезвости.

Чтобы еще больше подчеркнуть соціальный характеръ реформы, Министерствомъ Финансовъ созданы *попечительства о народной трезвости*— для борьбы съ пьянствомъ.

Эти попечительства дѣйствуютъ въ составѣ губернскихъ и уѣздныхъ комитетовъ. При образованіи ихъ указывалось, что они будутъ играть видную роль и могутъ принести весьма значительную пользу. Однако, фактическіе результаты не оправдали ожиданій. Въ „Вѣстникѣ Финансовъ" въ отчетахъ о дѣятельности попечительствъ въ восточныхъ губерніяхъ констатируется ихъ сравнительная безрезультатность, и только въ нѣкоторыхъ, болѣе крупныхъ, центрахъ этимъ попечительствамъ удалось открыть множество народныхъ чайныхъ, театровъ, распространить множество брошюръ съ цѣлью борьбы съ пьянствомъ.

Причина такой малозначительности попечительствъ заключается, прежде всего, въ ихъ организаціи: имъ приданъ характеръ оффиціальныхъ учрежденій, а между тѣмъ они преслѣдуютъ благотворительную цѣль. Такое совмѣщеніе рѣдко оказывается удачнымъ и даетъ благіе результаты. Трудно быть благотворителемъ по назначенію. А между тѣмъ комитеты эти состоятъ изъ лицъ, главнымъ образомъ, административнаго вѣдомства и духовныхъ. Сюда входятъ

губернаторъ (какъ предсѣдатель), епархіальный архіерей, депутатъ отъ духовнаго вѣдомства, губернскій предводитель дворянства, предсѣдатель и прокуроръ окружнаго суда, вице-губернаторъ, управляющіе: казенною палатой, государственными имуществами, контрольною палатой, акцизными сборами и удѣльнымъ округомъ, директора народныхъ училищъ, одинъ изъ директоровъ среднихъ учебныхъ заведеній, предсѣдатель отдѣленія крестьянскаго поземельнаго банка, начальникъ губернскаго жандармскаго управленія, уѣздный воинскій начальникъ, врачебный инспекторъ, предсѣдатель губернской земской управы, 2 члена отъ губернскаго земскаго собранія и городской голова губернскаго города. Составъ почти исключительно административный.

Кромѣ этихъ членовъ по званію, уставъ предполагаетъ возможность приглашать сотрудниковъ со стороны лицъ, которыхъ интересуетъ дѣло ради дѣла. Однако, этимъ сотрудникамъ отводится такая ничтожная роль, что ожидать значительнаго притока мѣстныхъ силъ въ комитеты оказывается невозможнымъ. Достаточно указать, что имъ принадлежитъ только совѣщательный голосъ.

Данныя, которыя приведены въ „Вѣстникѣ Финансовъ", доказываютъ, что въ большинствѣ комитетовъ вовсе нѣтъ членовъ-соревнователей, или очень мало. Предполагалось, что имъ будетъ предоставлено право занимать должности участковыхъ попечителей. Однако, въ дѣйствительности эти должности занимаютъ всего чаще земскіе начальники.

Слѣдовательно, самый составъ попечительствъ не даетъ основанія предполагать активности въ борьбѣ съ алкоголизмомъ. Все это—люди занятые, которые входятъ въ составъ множества административныхъ присутствій, число которыхъ увеличивается съ каждымъ годомъ. Засѣданія комитетовъ рѣдки и малолюдны (3—4 человѣка) и активности не проявляютъ.

Но не только составъ, и самая цѣль, которая ставится имъ уставомъ, не способствуетъ широкой дѣятельности. Здѣсь, именно, сказалось внутреннее противорѣчіе въ постановкѣ питейнаго дѣла, несовмѣстимость двухъ стремленій: интересовъ фискальныхъ и соображеній народнаго здравія. Изъ мотивовъ видно, что, по мнѣнію м-ва Финансовъ, въ настоящее время злоупотребленіе алкоголемъ сводится къ неумѣренному потребленію вина собственно въ праздничные дни и по случаю разныхъ семейныхъ и иныхъ торжествъ,—именно противъ этихъ злоупотребленій и должна быть направлена дѣятельность попечительствъ. Въ концѣ-концовъ дѣло сводится къ борьбѣ съ неумѣреннымъ потребленіемъ вина въ праздничные дни и дни семейныхъ торжествъ.

Средства попечительствъ очень скромны.

Въ 1895 г. на расходы попечительствъ ассигновано было 212,9 т. р.; въ 96 г.—351,6; въ 97—847,2; въ 98—2363 т. р.; такимъ образомъ, на борьбу съ алкоголизмомъ у насъ въ 98 г. пошла $^1/_{136}$ часть чистаго питейнаго дохода (322 м.), тогда какъ Швейцарія для указанной цѣли удѣляетъ $^1/_{10}$ дохода.

Приведенные факты не даютъ основаній видѣть въ питейной реформѣ

дѣйствительное разрѣшеніе важнѣйшаго вопроса о борьбѣ съ алкоголизмомъ. Поскольку такая борьба можетъ быть дѣломъ государства, ея успѣшность обусловлена сокращеніемъ или уничтоженіемъ фискальнаго значенія питейнаго дѣла.

ОТДѢЛЪ III.

НАРОДНОЕ ОБРАЗОВАНІЕ.

(Дѣятельность государства въ области духовныхъ интересовъ народа).

ГЛАВА I.

Начальное (общее) образованіе.

§ 1. Основные принципы народно-школьнаго дѣла.

Основные принципы народно-школьнаго дѣла.

Въ основѣ раціональной системы начальнаго народнаго образованія должно лежать 3 принципа:

1) принципъ *обязательности* первоначальнаго обученія;

2) принципъ *общедоступности* его;

3) принципъ *безплатности* его.

Переходимъ къ разсмотрѣнію каждаго изъ этихъ принциповъ въ отдѣльности.

1. *Принципъ обязательности обученія.*

§ 2. Продолженіе.

Содѣйствіе, оказываемое государствомъ народному образованію, проявляется въ двоякой формѣ: либо въ формѣ денежныхъ пожертвованій, либо въ формѣ принудительныхъ мѣръ. Государство содѣйствуетъ образованію либо какъ богатый филантропъ, который совѣтуетъ и поддерживаетъ, либо какъ авторитетный владыка, который предписываетъ и принуждаетъ.

Первая форма въ теченіе долгаго времени господствовала въ Англіи, классической странѣ либеральнаго „Laissez faire, laissez passer“.

Въ Англіи до 1870 г. все участіе правительства въ дѣлѣ народнаго образованія выражалось въ выдачѣ субсицій тѣмъ изъ народныхъ школъ, которыя соглашались подчиниться правительственной инспекціи и представляли достаточныя гарантіи способности учителей и правильнаго обученія учениковъ; субсидіи эти выдавались не за успѣхи всѣхъ вообще учениковъ школъ, а за каждаго ученика, успѣшно выдержавшаго экзаменъ, и даже за каждый предметъ, имъ хорошо усвоенный [1]).

Такая система доказала на практикѣ полную свою непригодность.

Содержаніе школъ, по преимуществу, на частныя пожертвованія привело,

---

[1]) Я. Т. Михайловскій. Очеркъ современнаго состоянія заграничной народной школы, стр. 41 и сл.

естественнымъ образомъ, къ крайне неравномѣрному распредѣленію школьныхъ средствъ. Въ то время, какъ въ однѣхъ школахъ эти средства оказывались недостаточными, въ другихъ, наоборотъ, они оказывались чрезмѣрными. Слѣдственныя коммиссіи, неоднократно назначавшіяся парламентомъ для обслѣдованія школьнаго дѣла (1803 г., 1833 г. и др.), обнаружили существованіе школъ, имѣвшихъ ничтожное число учениковъ и, тѣмъ не менѣе, получавшихъ значительные доходы съ завѣщанныхъ капиталовъ. Такъ, напримѣръ, одна школа, имѣвшая нерѣдко всего одного ученика, получала около 220 ф. ст. ежегоднаго дохода; другая съ доходомъ въ 536 ф. ст. имѣла не больше 10 учениковъ и т. под. [1]). Не трудно себѣ представить, въ какой степени школьное дѣло могло бы выиграть отъ болѣе правильнаго распредѣленія школьныхъ средствъ.

Кромѣ того, до тѣхъ поръ, пока въ Англіи школьное дѣло находилось въ исключительной зависимости отъ личной иниціативы, отъ случайныхъ и несогласованныхъ другъ съ другомъ мѣропріятій частныхъ лицъ и обществъ, о сколько нибудь правильномъ распредѣленіи школъ, о выработкѣ, такъ называемой, школьной сѣти, хотя бы въ предѣлахъ одного и того же графства, разумѣется не могло быть и рѣчи. Въ то время какъ въ одной мѣстности школъ было вполнѣ достаточно, въ другой ихъ было мало, или даже не было вовсе.

Въ тѣхъ школахъ, которыя, имѣя обезпеченный доходъ, не нуждались въ правительственныхъ субсидіяхъ и, слѣдовательно, не подлежали правительственному надзору, воспитательное дѣло поставлено было въ высшей степени неудовлетворительно. Компетентные изслѣдователи,—Форстеръ, авторъ закона о начальномъ образованіи 1870 г., епископъ Карлейльскій и др.—въ самыхъ мрачныхъ краскахъ изображаютъ невѣжественность и порочность народныхъ учителей, невозможную организацію и администрацію школъ [2]).

Наконецъ,—что всего важнѣе,—англійская система необходимо приводила къ тому, что размѣръ правительственныхъ субсидій оказывался, такъ сказать, *обратно пропорціональнымъ* степени дѣйствительной въ нихъ необходимости. Чѣмъ богаче были графства, чѣмъ больше въ нихъ было школъ, и чѣмъ помѣстительнѣе были эти школы, тѣмъ значительнѣе были субсидіи правительства. Наоборотъ бѣдные округа, вовсе не имѣвшіе школъ или имѣвшіе школы на небольшое число учениковъ, не получали никакихъ или почти никакихъ субсидій. Такъ, напримѣръ, четыре бѣдныхъ округа Лондона, съ населеніемъ почти въ 140,000 душъ получали субсидію всего на всего въ 12 ф. ст., тогда какъ четыре богатыхъ округа съ населеніемъ въ 50,000 душъ получали субсидію въ 3,900 ф. ст. [3]). Невозможность такого порядка вещей, казалось бы, не нуждается въ доказательствахъ.

Начиная съ шестидесятыхъ годовъ въ англійской прессѣ и политическихъ

---

[1]) Reyntiens. L'enseignement primaire et professionel en Angleterre et en Irlande стр. 137; см. также стр. 160.

[2]) Ibid. стр. 132 и сл.

[3]) Тамъ же, стр. 242.

кругахъ возникаетъ движеніе въ пользу рѣшительной реформы школьнаго дѣла. Политико-экономы, какъ Джонъ Стюартъ Милль, политическіе дѣятели, какъ Форстеръ, Пакингтонъ и др., признаютъ дѣйствующую систему „недостойною великаго народа",—системой, которая съ наибольшими издержками достигаетъ наименьшихъ результатовъ.

Рядомъ школьныхъ законовъ 1870, 1876, 1879, 1880, 1885, 1890, 1891, 1893 и 1895 гг. Англія отказывается отъ традиціонной „политики богатаго филантропа", учреждаетъ центральный „департаментъ просвѣщенія", обязываетъ общины къ устройству школъ, представляетъ сначала мѣстнымъ школьнымъ комитетамъ, а затѣмъ центральному департаменту право вводить обязательное обученіе дѣтей въ возрастѣ отъ 5—14 лѣтъ. Однимъ словомъ, подобно континентальнымъ государствамъ, Англія создаетъ для содѣйствія народному образованію обширную и сложную систему принудительныхъ мѣръ, основанную на принципѣ всеобщности и обязательности народнаго обученія.

Переходя къ принудительной регламентаціи народнаго образованія, мы должны, прежде всего, отмѣтить, что и принудительныя мѣры, въ свою очередь, бываютъ двоякаго типа.

Къ первому относятся мѣры, такъ называемаго, *косвеннаго принужденія*; ко второму—мѣры непосредственнаго и прямого принужденія, или точнѣе—*обязательное обученіе* въ спеціальномъ смыслѣ этого слова.

Косвенное принужденіе заключается въ томъ, что государство, не объявляя обученія обязательнымъ *de jure*, стремится, однако, сдѣлать его обязательнымъ de facto, связывая съ его отсутствіемъ тѣ или иныя невыгодныя для заинтересованныхъ лицъ послѣдствія, а съ наличностью его—тѣ или иныя важныя для нихъ преимущества.

Къ числу такихъ мѣръ косвеннаго принужденія относится, прежде всего, имѣющееся въ фабричныхъ законодательствахъ почти всѣхъ цивилизованныхъ государствъ запрещеніе пользоваться на фабрикахъ и заводахъ трудомъ дѣтей, не получившихъ первоначальнаго элементарнаго образованія.

Благодаря такимъ постановленіямъ, родители, желая эксплоатировать рабочую силу своихъ дѣтей, оказываются вынужденными позаботиться о посѣщеніи ими школъ.

Губительное вліяніе на дѣтей фабричнаго труда впервые обнаружено было съ полною очевидностью въ Англіи, благодаря слѣдствіямъ парламентскихъ комиссій; поэтому впервые въ Англіи, начиная съ 1802 г., издаются законодательные акты, имѣющіе своею цѣлью регламентацію дѣтскаго труда, охраненіе умственнаго и физическаго здоровья фабричныхъ дѣтей. До настоящаго времени такихъ актовъ издано около 20. Дѣйствующее право ограничиваетъ продолжительность рабочаго дня и запрещаетъ допущеніе на фабрики и заводы дѣтей въ возрастѣ отъ 10 до 13 лѣтъ, не посѣщающихъ школъ [1]). Англійская система,—

[1]) Дѣтямъ моложе 10 лѣтъ работа на фабрикахъ воспрещается безусловно.

такъ называемая, halftime — дѣлитъ день на двѣ равныхъ половины, отдавая одну половину фабрикѣ, а другую—школѣ.

Ежедневное посѣщеніе фабричными дѣтьми школъ требуется также германскимъ Gewerbeordnung 1869 г., австрійскимъ закономъ 1859 г., испанскимъ закономъ 1873 г., французскими законами 1874, 1882, 1892 гг. и мн. др. Въ Россіи первый законъ о малолѣтнихъ, работающихъ на фабрикахъ, заводахъ и мануфактурахъ, изданъ былъ 1 іюня 1882 г. Законъ этотъ, воспрещая работу на фабрикахъ дѣтямъ моложе 12 лѣтъ и ограничивая продолжительность рабочаго дня для дѣтей отъ 12—15 лѣтъ, для подростковъ отъ 15 до 17 лѣтъ и для женщинъ, касается, вмѣстѣ съ тѣмъ, вопроса о посѣщеніи фабричными дѣтьми школъ. Къ сожалѣнію, законъ не считаетъ, повидимому, такое посѣщеніе *необходимымъ условіемъ* допущенія дѣтей къ фабричному труду: онъ лишь *обязываетъ* владѣльцевъ заводовъ, фабрикъ и мануфактуръ *предоставлять возможность* дѣтямъ, не получившимъ первоначальнаго образованія, посѣщать школы не менѣе трехъ часовъ ежедневно или восемнадцати часовъ въ недѣлю.

Позднѣйшій законъ „*предоставляетъ*“ хозяевамъ фабрично-заводскихъ предпріятій *право* учреждать школы, если таковыхъ по близости не имѣется.

Слѣдующею мѣрой косвеннаго принужденія родителей къ обученію дѣтей являются тѣ болѣе или менѣе значительныя льготы по отбыванію воинской повинности, какія устанавливаются многими законодательствами для лицъ, получившихъ какое-нибудь образованіе. Истинный мотивъ подобныхъ льготъ краснорѣчиво выраженъ, между прочимъ, въ Высочайшемъ манифестѣ о введеніи новаго устава о воинской повинности 1874 г. „Даруемыя нынѣ важныя преимущества молодымъ людямъ, получившимъ образованіе, говоритъ манифестъ, да будутъ новымъ орудіемъ къ распространенію въ народѣ нашемъ истиннаго просвѣщенія, въ которомъ мы видимъ основаніе и залогъ его будущаго благоденствія“.

Льготы по образованію извѣстны многимъ западно-европейскимъ законодательствамъ, такъ, напримѣръ, онѣ предоставляются лицамъ, получившимъ элементарное образованіе („умѣющимъ читать и писать“) французскимъ закономъ 1872 г. (ст. 41). Въ Португаліи, при наборѣ солдатъ, зачисляютъ на службу сначала безграмотныхъ, а затѣмъ, по мѣрѣ надобности, и грамотныхъ. У насъ въ Россіи уставомъ о воинской повинности 1874 г. (св. зак. т. IV изд. 1897 г.) установлены также значительныя льготы для лицъ, окончившихъ курсъ въ правительственныхъ учебныхъ заведеніяхъ. Размѣръ этихъ льготъ, весьма значительный для получившихъ высшее и среднее образованіе, для всѣхъ другихъ лицъ сравнительно скроменъ. Такъ, получившіе образованіе по 2-му разряду учебныхъ заведеній (куда относятся, между прочимъ, учительскія семинаріи и школы, городскія и уѣздныя училища, двухклассныя училища Министерства Народнаго Просвѣщенія, двухклассныя церковно-приходскія школы) состоятъ на дѣйствительной службѣ 3 года (ст. 64 п. 2); имѣющіе свидѣтельство о прохожденіи курса на-

чальныхъ училищъ состоятъ на службѣ въ арміи 4 года и во флотѣ 6 лѣтъ (ст. 64 п. 3).

Наконецъ, къ числу мѣръ косвеннаго принужденія можно отнести лишеніе *безграмотныхъ политическихъ правъ*,—точнѣе, активнаго и пассивнаго избирательнаго права. Такая мѣра практикуется, насколько намъ извѣстно, только въ *Италіи и Испаніи*, а также въ нѣкоторыхъ штатахъ Сѣверо-Американской Республики,—напр., въ Коннектикутѣ. Западно-европейскіе публицисты относятся къ ней критически, въ виду того, что ею нерѣдко устраняется отъ политической жизни цѣлый общественный классъ (крестьянскій), который, по своимъ устойчивымъ тенденціямъ, является необходимымъ противовѣсомъ увлекающейся массѣ городскихъ избирателей. Во всякомъ случаѣ, стимулировать народное образованіе такая мѣра не можетъ [1]).

Вообще необходимо замѣтить, что мѣры косвеннаго принужденія имѣютъ значеніе весьма и весьма относительное.

Такъ, прежде всего, фабричное законодательство въ большинствѣ государствъ,—а въ особенности, въ государствахъ земледѣльческихъ,—касается сравнительно малочисленной группы лицъ, занимающихся фабричнымъ трудомъ. Врядъ-ли представляется возможнымъ распространить этотъ принципъ на земледѣльческій трудъ, а тѣмъ болѣе—на трудъ домашній. Намъ, по крайней мѣрѣ, извѣстенъ одинъ только законъ—англійскій законъ 1873 г. (The agriculture Children act)—запрещающій полевыя работы дѣтямъ, не получившимъ первоначальнаго образованія, но и этотъ законъ не распространяется на обработку дѣтьми участковъ, принадлежащихъ въ собственность ихъ родителямъ или арендуемымъ ими.

Что касается льготъ по отбыванію воинской повинности, то очевидно, врядъ-ли они могутъ заставить родителей, нуждающихся въ трудѣ своихъ дѣтей, позаботиться объ ихъ обученіи, такъ какъ именно въ школьномъ возрастѣ дѣти могутъ быть полезны своей семьѣ.

Народное невѣжество является страшной болѣзнью, подтачивающей государственный организмъ; для борьбы съ этой болѣзнью нужны не палліативы, а радикальное средство. Такимъ средствомъ является принципъ всеобщаго и обязательнаго обученія,—принципъ, лежащій въ основѣ народно-школьнаго дѣла почти всѣхъ цивилизованныхъ государствъ.

Кромѣ германскихъ государствъ, въ которыхъ обязательное обученіе является традиціоннымъ институтомъ, вошедшимъ въ плоть и кровь народа, во всѣхъ другихъ государствахъ введеніе обязательнаго обученія стоило не малыхъ усилій и продолжительной борьбы.

---

[1]) Можно указать еще нѣкоторыя мѣры аналогичнаго свойства: въ Голландіи, напримѣръ, во многихъ общинахъ общественная помощь предоставляется только тѣмъ родителямъ, которые посылаютъ своихъ дѣтей въ школы (Batbie, Traité théorique et pratique de droit public et administratif, II, стр. 376).

Въ настоящее время обязательное обученіе существуетъ почти повсемѣстно. Кромѣ всѣхъ безъ исключенія германскихъ государствъ, обязательность обученія практикуется въ Швейцаріи, Австріи, Венгріи, Португаліи [1]), Испаніи, Италіи, Румыніи, Швеціи и Норвегіи.

Принципъ обязательности, повидимому, столь чуждый духу англійскихъ учрежденій, торжествуетъ побѣду послѣ долгихъ усилій и въ Англіи. Законъ 1870 г. разрѣшаетъ мѣстнымъ школьнымъ комитетамъ требовать, подъ угрозою штрафа, посѣщенія дѣтьми школъ. Законъ 1876 г. устанавливаетъ уголовную санкцію для всѣхъ регламентовъ, издаваемыхъ школьными комитетами. Наконецъ, въ 1880 г. центральное учрежденіе, департаментъ просвѣщенія получаетъ право вводить обязательность обученія и въ тѣхъ округахъ, въ которыхъ она не введена школьными комитетами.

Въ 1882 г., несмотря на противодѣйствующую силу католическихъ вліяній, обязательность обученія вводится во Франціи. Начиная съ 1856 г., обязательность обученія постепенно вводится въ отдѣльныхъ штатахъ Сѣверо-Американской республики. Впервые оно вводится въ штатѣ Массачузетѣ (1856), его примѣру слѣдуютъ Колумбія (1863), Вермонтъ (1867), Нью-Гемпширъ (1871) и др. Въ 1886 г. обязательность обученія существуетъ въ 16 штатахъ; въ 1891 г.—въ 26 штатахъ [2]). Въ 1892 г. законъ объ обязательномъ обученіи принимается еще однимъ штатомъ—Иллинойсомъ, послѣ того, какъ 20 лѣтъ тому назадъ подобный законъ былъ въ немъ отвергнутъ сенатомъ [3]).

Наконецъ, обязательность обученія существуетъ во многихъ южно-американскихъ государствахъ, а также въ огромномъ большинствѣ колоній стараго и новаго свѣта, въ Новомъ Южномъ Валлисѣ, Викторіи, Тасманіи, Новой Шотландіи, Новой Зеландіи и т. д. Такимъ образомъ, только въ Бельгіи, традиціонно грамотной Голландіи и Россіи обязательнаго обученія не существуетъ до сихъ поръ [4]). За

---

[1]) Левассеръ (н. с. I, стр. 138) ошибается, утверждая, что въ Португаліи первоначальное обученіе не обязательно (см. текстъ закона 2 мая 1878 г. у Batbie н. с. II, стр. 386).

[2]) Левассеръ. Народное образованіе въ цивилизованныхъ странахъ т. I, стр. 266 и сл.

[3]) Ib. стр. 298.

[4]) По закону 1847 г. и въ Турціи существуетъ—впрочемъ, только номинально—обязательность обученія. Равнымъ образомъ, она существуетъ въ двухъ наиболѣе грамотныхъ губерніяхъ Россіи,—Эстляндской и Курляндской. Здѣсь посѣщеніе народной школы обязательно для всѣхъ дѣтей евангелическо-лютеранскаго исповѣданія отъ 10—13-лѣтняго возраста. За неявку безъ законныхъ причинъ съ родителей или воспитателей неявившихся учениковъ взыскивается денежный штрафъ, опредѣляемый мѣстнымъ управленіемъ въ размѣрѣ отъ 1 до 10 коп. за каждый пропущенный школьный день. Обязательность посѣщенія сельской школы не распространяется на дѣтей, обучающихся въ другихъ учебныхъ заведеніяхъ или уволенныхъ мѣстнымъ управленіемъ отъ посѣщенія школъ по какимъ-либо уважительнымъ причинамъ (Фальборкъ и Чарнолусскій, Народное образованіе въ цивилизованныхъ странахъ т. II стр. 101).

этими исключеніями, можно сказать, что институтъ обязательности обошелъ и побѣдилъ весь міръ.

2. *Принципъ общедоступности обученія.*

Въ тѣсной и неразрывной связи съ принципомъ обязательности обученія стоитъ другой принципъ,—общедоступности его. § 3 Продолженіе.

Какъ извѣстно, обязательное обученіе существуетъ въ Германіи уже съ начала минувшаго столѣтія; между тѣмъ, состояніе народнаго образованія въ Германіи даже къ началу нынѣшняго было весьма и весьма плачевнымъ. Въ настоящее время, несмотря на существованіе обязательнаго обученія въ Испаніи, Греціи, Болгаріи и даже Турціи,—образовательный уровень народа во всѣхъ этихъ странахъ чрезвычайно низокъ. Въ Греціи, напримѣръ, обязательность обученія существуетъ съ 1834 г.; между тѣмъ еще въ 1871 г. при всеобщей переписи въ ней находилось около 67% неграмотныхъ мужчинъ и 92% неграмотныхъ женщинъ. Въ Болгаріи, въ 1890 г., несмотря на обязательность обученія, введенную въ 1879 г., въ начальныхъ школахъ обучалось не болѣе одной трети всѣхъ дѣтей школьнаго возраста; четыре пятыхъ всего населенія оставалось неграмотнымъ [1]).

Приведенные факты убѣдительно доказываютъ, что для того, чтобы сдѣлать элементарное обученіе всеобщимъ, еще недостаточно объявить его обязательнымъ; необходимо, вмѣстѣ съ тѣмъ, создать рядъ условій, обезпечивающихъ осуществленіе установленной закономъ обязательности.

Къ числу такихъ условій относится, прежде всего, достаточное количество начальныхъ школъ.

Во многихъ государствахъ,—въ Австріи, Венгріи, Испаніи, Италіи, Швеціи, Норвегіи, Даніи, во многихъ германскихъ государствахъ, и т. д.,—возлагая на частныхъ лицъ обязанность обучать своихъ дѣтей, законъ вмѣстѣ съ тѣмъ возлагаетъ на общины обязанность заботиться объ устройствѣ необходимаго числа училищъ. *Schulzwang* связывается, такимъ образомъ, съ такъ называе-

---

Любопытно отмѣтить, что по буквѣ дѣйствующаго закона, обученіе обязательно также у насъ для нѣкоторыхъ категорій евреевъ. Такъ, согласно ст. 966 т. IX св. зак. изд. 1876 г., обученіе дѣтей евреевъ купцовъ и почетныхъ гражданъ въ общихъ казенныхъ учебныхъ заведеніяхъ, а гдѣ таковаго нѣтъ, въ еврейскихъ казенныхъ училищахъ **обязательно**, съ тѣмъ, что евреямъ дозволяется, если они пожелаютъ, учредить на свой счетъ при гимназіяхъ и другихъ учебныхъ заведеніяхъ особые для своихъ дѣтей пансіоны. Это постановленіе закона, говорятъ гг. Фальборкъ и Чарнолусскій, въ свое время вызвало даже у евреевъ опасеніе, что отъ нихъ могутъ требовать прохожденія полнаго гимназическаго курса; поэтому въ 1860 г. особымъ циркуляромъ министерства было разъяснено, что „правительство не обязываетъ евреевъ къ прохожденію полнаго гимназическаго курса, и что они могутъ ограничиться образованіемъ въ объемѣ курса уѣздныхъ училищъ".

[1]) Левассеръ, п. с. I, стр. 182.

мой, *Schullast*. Расходы на содержаніе училищъ распредѣляются въ той или иной пропорціи между общиной и государствомъ.

При этомъ значительно большая часть расходовъ падаетъ на бюджетъ общинъ. Во всѣхъ германскихъ государствахъ, въ Италіи, Испаніи, Португаліи, Даніи и др. народныя училища содержатся почти исключительно на счетъ общинъ; въ другихъ государствахъ общины покрываютъ, во всякомъ случаѣ, больше половины расходовъ на народно-школьное дѣло. Въ одной только Франціи, при народно-школьномъ бюджетѣ въ 70 мил. руб., общины уплачиваютъ около 23 мил. руб., государство около 47 мил. руб. Во всякомъ случаѣ, *нѣтъ ни одного государства*, которое бы приняло на себя исключительно и всецѣло расходы на народно-школьное дѣло.

Если государство, по какой бы то ни было причинѣ, не въ состояніи обезпечить повсемѣстную наличность достаточнаго количества школъ, оно оказывается вынужденнымъ вводить обязательное обученіе постепенно, начиная съ наиболѣе подготовленныхъ къ его осуществленію мѣстностей. Въ Англіи, напримѣръ, вводить обязательное обученіе предоставлено мѣстнымъ школьнымъ комитетамъ или центральному департаменту просвѣщенія; и комитеты, и департаменты вводя обязательное обученіе, прежде всего считаются съ тѣмъ, въ достаточной ли мѣрѣ данная мѣстность, такъ сказать, насыщена первоначальными школами [1]).

3. *Безплатность обученія.*

§ 4. Продолженіе.

Необходимымъ дополненіемъ къ принципамъ обязательности и общедоступнаго обученія является его безплатность.

Говоря о безплатности обученія, необходимо прежде всего замѣтить, что юридическая природа, школьной платы совершенно различна, смотря по тому, какая система обученія господствуетъ въ странѣ,—факультативная или обязательная.

При факультативной системѣ, школьная плата вполнѣ аналогична, по своей природѣ, всевозможнымъ сборамъ, взимаемымъ государствомъ за спеціально оказываемыя имъ заинтересованнымъ лицамъ услуги, — аналогична почтовымъ сборамъ, судебной пошлинѣ и т. д., и т. д.

Иное дѣло при обязательномъ обученіи. Здѣсь о платѣ за услугу (do ut facias) не можетъ быть и рѣчи. Никто не обязанъ писать писемъ или вести процессовъ, но всякій обязанъ обучать своихъ дѣтей. При обязательномъ обученіи титуломъ школьной платы является не соглашеніе, не договоръ между

---

1) Точно также въ Италіи законъ 15 іюля 1877 г. объ обязательномъ обученіи сталъ примѣняться сначала въ общинахъ, имѣющихъ не меньше 1 учителя на 1000—1500 жителей. Въ остальныхъ общинахъ законъ долженъ былъ примѣняться только при наличности тѣхъ же самыхъ условій. Въ настоящее время законъ объ обязательномъ обученіи дѣйствуетъ во всѣхъ общинахъ (Левассеръ н. с. I, стр. 149).

школьной администраціей и плательщикомъ, а авторитетное велѣніе закона [1]). Законъ обязываетъ родителей, съ одной стороны, посылать своихъ дѣтей въ школу, а съ другой, уплачивать въ пользу школы извѣстный налогъ. Наряду съ личной повинностью, законъ устанавливаетъ повинность имущественную. По вѣрному замѣчанію Михайловскаго, взимать при обязательномъ обученіи школьную плату—это то же, что при всеобщей воинской повинности обязать солдатъ вознаграждать офицеровъ за обученіе ихъ военному дѣлу [2]). Во всякомъ случаѣ, при обязательномъ обученіи между школьной платой и почтовыми сборами или судебными пошлинами никакая аналогія невозможна [3])

Какъ налогъ, школьная плата встрѣчаетъ весьма и весьма серьезныя возраженія. По вѣрному замѣчанію одного швейцарскаго профессора, по общему правилу, налоги взимаются пропорціонально доходамъ, а не расходамъ лица, между тѣмъ школьная плата соразмѣряется съ количествомъ дѣтей, т. е. величиною расходовъ плательщика [4]).

Обыкновенно въ защиту школьной платы приводятъ рядъ—весьма, впрочемъ, мало убѣдительныхъ—соображеній.

Такъ, напримѣръ, указываютъ на то обстоятельство, что школьное обученіе дѣтей представляется выгоднымъ для родителей, и за эту выгоду родители должны заплатить.

Намъ, однако, казался бы весьма непослѣдовательнымъ тотъ законодатель, который, съ одной стороны, установилъ бы *обязательность* обученія, именно, потому, что для родителей обученіе дѣтей убыточно, а съ другой, допустилъ бы взиманіе школьной платы, на томъ основаніи, что такое обученіе для родителей выгодно.

На московскомъ съѣздѣ сельскихъ хозяевъ 1870 г. Менделѣевъ совершенно правильно отмѣтилъ необходимую связь, существующую между обязательностью и безплатностью обученія. Если государство, сказалъ онъ, вводитъ обязательное обученіе, значитъ для государства удобно, выгодно, необходимо, чтобы всѣ имѣли извѣстный minimum образованія. Первоначальное образованіе, значитъ, является государственною необходимостью, а вовсе не необходимостью того или иного воспитателя или отца; а потому, если элементарное образованіе обязательно, оно должно быть совершенно безплатно [5]).

Другія возраженія противъ безплатности первоначальнаго обученія еще менѣе убѣдительны. Многіе приводятъ, напримѣръ, такое соображеніе: люди придаютъ значеніе только тому, за что они платятъ; введеніе дарового обученія

---

[1]) G. Meyer, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts т. I, стр. 333.

[2]) Михайловскій н. с. стр. 71.

[3]) Это совершенно упускаетъ изъ виду Petersilie (н. с. I, стр. 33 и сл.), поэтому всѣ его разсужденія о школьной платѣ представляются въ высокой степени неубѣдительными.

[4]) Adler, Basels Socialpolitik in neuester Zeit стр. 129.

[5]) Миропольскій, Школа и государство стр. 179.

въ народныхъ школахъ необходимо умалить въ глазахъ народа значеніе школьнаго обученія.

Но, разсуждая такимъ образомъ, можно доказать, что для поднятія въ народѣ благочестія, слѣдуетъ, прежде всего, установить плату за входъ на богослуженіе въ церковь.

Люди опыта и знанія разсуждаютъ иначе. Каковы бы ни были теоретическія соображенія, говоритъ Шово, главный инспекторъ верхней Канады и извѣстный педагогъ, отчеты мѣстныхъ инспекторовъ приводятъ къ тому убѣжденію, что безплатная школа при обязательномъ обученіи—единственное средство обучить всѣхъ дѣтей школьнаго возраста [1]).

Необходимость безплатности элементарнаго обученія лучше всего доказывается повсемѣстнымъ распространеніемъ ея. Въ настоящее время полная безплатность обученія существуетъ въ Швейцаріи, Италіи, Португаліи, Румыніи Норвегіи, въ Болгаріи и Сербіи, во многихъ германскихъ государствахъ, въ Соединенныхъ Штатахъ и почти во всѣхъ государствахъ Центральной и Южной Америки. Наиболѣе долго и упорно школьная плата держалась въ Пруссіи; обыкновенно, на нее, именно, ссылались, желая доказать полную совмѣстимость обязательности обученія со взиманіемъ школьной платы. Между тѣмъ, и въ Пруссіи законами 14 іюня 1888 г. и 31 марта 1889 г. во всѣ общественныя школы введенъ принципъ безплатности. Въ Англіи хотя по закону всеобщей безплатности не существуетъ, однако фактически, благодаря парламентскимъ субсидіямъ, начальная школа можетъ считаться почти безплатной [2]).

Въ тѣхъ государствахъ, гдѣ школьная плата существуетъ, она взимается въ очень небольшихъ размѣрахъ: въ Швеціи, напримѣръ, она не должна превышать 26 коп. въ годъ. При этомъ дѣти несостоятельныхъ родителей вездѣ занимаются даромъ. У насъ въ Россіи, по закону, установленіе платы за обученіе предоставлено усмотрѣнію тѣхъ вѣдомствъ, учрежденій и лицъ, на счетъ которыхъ училища содержатся. Въ ряду источниковъ содержанія училищъ плата за ученіе занимаетъ въ Россіи послѣднее мѣсто, покрывая всего 1,19% народно-школьнаго бюджета.

В. Первоначальное обученіе въ Россіи.

§ 5. Историческій очеркъ.

Врядъ ли мы ошибемся, если скажемъ, что исторія дѣятельности государства въ области народнаго образованія въ Россіи, собственно говоря, начинается только съ 60-хъ годовъ настоящаго столѣтія.

---

[1]) Михайловскій, н. с. стр. 75.

[2]) Въ 1882 г., при общей суммѣ доходовъ на содержаніе школъ въ 52.648.049 руб. плата за ученіе составляла 14.998.914 руб.; въ 1894 г., при общей суммѣ въ 86.802.618 руб. плата за ученіе составляла всего 3.028.471 руб. (Левассеръ, н. с. I стр. 11).

Въ Московской Руси дѣло народнаго просвѣщенія находилось въ исключительномъ вѣдѣніи церкви.

Подобно всѣмъ, вообще, преобразователямъ эпохи полицейскаго государства, Петръ Великій заботится объ образованіи высшихъ классовъ, возлагаетъ на дворянство личную *обязанность ученія*, и вмѣстѣ съ тѣмъ стремится распространить въ народѣ *профессіональныя* знанія. Что касается первоначальнаго *элементарнаго* обученія, то оно интересуетъ его мало. Въ 1714 г. Петръ Великій приказываетъ учредить во всѣхъ губерніяхъ, такъ наз., цифирныя школы для обученія дѣтей отъ 10—15 лѣтъ всѣхъ сословій, кромѣ однодворцевъ. Такимъ путемъ Петръ надѣялся ввести обязательность ученія въ Россіи; съ этою цѣлью онъ воспретилъ даже вѣнчать непрошедшихъ полнаго курса ученія. Мѣра эта, впрочемъ, какъ слѣдовало ожидать, практическаго значенія не имѣла, и уже въ 1720 г. отъ ученія освобождены были купеческія и посадскія дѣти [1]). Во всякомъ случаѣ, *цифирныя*, или по другому своему названію, навигацкія школы, отнюдь не являются первоначальными элементарными школами.

Ученіе въ нихъ начиналось съ математики; какъ видно изъ инструкціи, данной въ 1721 г. учителю Павлову, учениковъ въ этихъ школахъ обучали „геометріи, тригонометріи, плегометріи и штирометріи" [2]); къ первоначальному народному образованію, слѣдовательно, онѣ никакого отношенія не имѣютъ.

При ближайшихъ преемникахъ Петра вопросъ о народномъ образованіи вовсе не поднимается. Царствованіе Императрицы Екатерины II знаменуется пробужденіемъ нѣкотораго интереса—правда, исключительно теоретическаго,—къ народной жизни. Много говорятъ объ улучшеніи народнаго благосостоянія,—между прочимъ, о просвѣщеніи народа.

Учебною подкомиссіей большой комиссіи о составленіи проекта новаго уложенія выработанъ былъ, между прочимъ, въ 1770 г., по мысли нѣмца Урсинуса, проектъ устройства деревенскихъ школъ, составленный по прусскому образцу, причемъ предполагалось ввести обязательное обученіе для всего мужского народонаселенія, но только чтенію, а не письму [3]).

Этотъ проектъ такъ и остался на бумагѣ.

Въ 1802 г., въ царствованіе Имп. Александра I. учреждается Министерство Народнаго Просвѣщенія. Александръ I заботится и о народномъ образованіи.

Въ 1803 г. учреждаются приходскія училища, причемъ содержаніе ихъ возлагается всецѣло на средства мѣстнаго населенія. При отсутствіи, однако, какой бы то ни было общественной организаціи, при совершенной пассивности

---

1) Графъ Д. А. Толстой, взглядъ на учебную часть въ Россіи въ XVIII ст. до 1782 г. (*Записки* Импер. Ак. наукъ т. XLVII п. ил. № 2 стр. 1 и сл.).

2) Владимирскій Будановъ, Государство и народное образованіе Россіи XVIII в. стр. 15.

3) Д. А. Толстой, н. с. стр. 68.

общества, вполнѣ естественно, что приходскія училища нигдѣ не открываются и существуютъ только на бумагѣ. Во второй половинѣ царствованія начинается реакція. Магницкій пишетъ, что просвѣщеніе должно распредѣляться правительствомъ разнымъ классамъ гражданъ въ *нужной* для каждаго изъ нихъ мѣрѣ. Министръ народнаго просвѣщенія, адм. Шишковъ, прямо говоритъ, что скорѣе вредно, нежели полезно учить народъ, или даже значительную его часть, чтенію и письму; только предписанія и ученія христіанскихъ добродѣтелей и доброй морали, въ равной мѣрѣ, полезны всѣмъ. При такихъ условіяхъ, что удивительнаго, если еще въ 1828 г., по признанію того-же министра *Шишкова,* начальное образованіе оказывается въ Россіи почти не существующимъ: на всю Россію къ тому времени, по его словамъ, приходилось не болѣе *600 школъ.*

Въ царствованіе Имп. Николая I правительство проявляетъ нѣкоторую заботу о народномъ образованіи въ селеніяхъ госуд. и удѣльныхъ крестьянъ. Въ *1845 г.* графомъ *Киселевымъ* издано было подробное „наставленіе для управленія сельскими приходскими училищами въ селеніяхъ государственныхъ крестьянъ". Результаты этой мѣры получились, однако, по вѣрному замѣчанію Бѣлоконскаго, болѣе чѣмъ скромные. По отчетамъ *1853 г.* въ селеніяхъ *госуд.* крестьянъ школъ было всего 2782 съ *139,320* уч., а въ *удѣльныхъ*—204 шк. съ *7477* учениками. Вотъ и все, что было въ Россіи къ концу крѣпостного права [1]). До 60-хъ годовъ народныя школы—*rari nantes in gurgite vasto!*

Земская и городская реформы, призвавшія общество къ участію въ многоразличныхъ отрасляхъ государственнаго дѣла, между прочимъ, поручили ему заботу и попеченіе о развитіи средствъ народнаго образованія въ Россіи. Въ полномъ сознаніи святости и важности возложеннаго на него дѣла, общество, не останавливаясь ни предъ какими жертвами, кладетъ начало систематическому и всеобщему образованію народа. Каковы бы ни были увлеченія и ошибки нашего самоуправленія, одно несомнѣнно: въ дѣлѣ народнаго образованія оно сослужило большую службу Россіи; оно создало народную школу, создало учителей, пріучивъ населеніе къ школѣ, оно создало учениковъ.

§ 6 Основныя начала народно-школьной организаціи въ Россіи.

Обратимся къ выясненію основныхъ началъ организаціи народно-школьнаго дѣла у насъ въ Россіи.

Съ самаго появленія земскаго самоуправленія, уже со второй половины 60-хъ годовъ, множество земствъ—Московское, Чернское (Тульск. губ.), Царицынское (Сарат. губ.), Владимірское, Олонецкое, Херсонское, Екатеринославское, Вятское, Воронежское и др. поднимаютъ вопросъ объ обязательномъ обученіи; ходатайства о введеніи его стекаются со всѣхъ сторонъ въ Петербургъ.

Исходя изъ мысли, будто обязательное обученіе должно быть введено сразу и повсемѣстно общимъ государственнымъ закономъ, Министерство Народ-

---

[1]) Бѣлоконскій. Народное начальное образованіе въ Курской губ. стр. 3 и сл.

наго Просвѣщенія оставляетъ безъ послѣдствій ходатайства отдѣльныхъ земствъ. Тѣмъ не менѣе, по существу, на страницахъ своего Журнала оно высказывается вполнѣ опредѣлительно и категорично въ пользу обязательности обученія [1]).

Больше того; вопросъ объ обязательности обученія разработывается въ спеціальныхъ комиссіяхъ, дебатируется „компетентными учрежденіями и лицами", однимъ словомъ, въ теченіе безъ малаго 20 лѣтъ не сходитъ съ очереди.

Составленный въ 1861 г. „Проектъ устава низшихъ и среднихъ училищъ" предлагаетъ рядъ мѣръ, устанавливающихъ косвенную обязательность первоначальнаго обученія. Такъ, согласно § 31 проекта, лица, не имѣющія свидѣтельствъ объ окончаніи курса въ начальномъ училищѣ, лишались права избранія на всѣ почетныя должности; затѣмъ, при взятіи торговыхъ свидѣтельствъ и паспортовъ съ безграмотныхъ полагается двойной взыскъ, причемъ означенное ограниченіе гражданскихъ правъ за безграмотность распространялось и на лицъ женскаго пола.

Въ *1871 г.* Министерствомъ составленъ былъ проектъ общаго плана устройства народныхъ училищъ. Проектъ вводитъ *обязательное* устройство народныхъ школъ. Согласно § 8, въ *городахъ на каждую 1000 душъ* мужского населенія должно быть не менѣе *одного* народнаго *училища.* Согласно § 10, въ *селахъ каждый приходъ* обязанъ имѣть, по крайней мѣрѣ, *одно училище.*

Проекты 1861 и 1871 гг. сообщены были на разсмотрѣніе множеству компетентныхъ учрежденій и лицъ. Огромное большинство рецензій высказывается въ пользу возможности и необходимости введенія у насъ обязательнаго обученія, причемъ, по господствующему мнѣнію общинная обязанность устройства школъ должна быть неразрывно связана съ личною обязанностью обученія дѣтей.

Въ 1877 г. Министерство Народнаго Просвѣщенія пожелало узнать мнѣніе о введеніи обязательнаго обученія у насъ въ Россіи директоровъ народныхъ училищъ. Съ этой цѣлью имъ разосланъ былъ перечень вопросовъ (34 вопроса); полученные отвѣты собраны и напечатаны въ изданіи Министерства Народнаго Просвѣщенія;—„Матеріалы по вопросу о введеніи обязательнаго обученія въ Россіи" (1880). На вопросъ: Удобно ли дозволить отдѣльнымъ уѣздамъ или волостямъ вводить у себя обязательное обученіе, между тѣмъ какъ въ сосѣднихъ мѣстностяхъ оно не введено?—всѣ, безъ исключенія, директора отвѣтили, что такое дозволеніе не только удобно, но также въ высшей степени цѣлесообразно [2]).

На вопросъ: Можно-ли приступить къ *постепенному* введенію обязательнаго обученія въ данной губ., или препятствія къ осуществленію этой мѣры слишкомъ велики?—Изъ 38 директоровъ 30 отвѣчаютъ—болѣе или менѣе кате-

---

[1]) Журналъ Мин. Нар. Просв. 1867 т. CXXXIV Совр. лѣтоп. стр. 179—199.

[2]) Матеріалы стр. 456—462.

горически — въ утвердительномъ смыслѣ; причемъ большинство въ особенности подчеркиваетъ необходимость *постепенности* въ осуществленіи проектируемой мѣры: обязательное обученіе должно вводиться по отдѣльнымъ мѣстностямъ по мѣрѣ ихъ насыщенія первоначальными школами [1]).

Приведенные факты несомнѣнно свидѣтельствуютъ, что въ теченіе 60-хъ и 70-хъ годовъ Министерство Народнаго Просвѣщенія относилось къ вопросу объ обязательности съ серьезнымъ и значительнымъ интересомъ.

Во всеподданнѣйшемъ отчетѣ Министра Народнаго Просвѣщенія за 1884 г. мы читаемъ:

„Наиболѣе дѣйствительною мѣрою къ желаемому распространенію начальнаго образованія среди низшихъ сословій представлялось бы, конечно, введеніе обязательнаго обученія, какъ то установлено въ большинствѣ государствъ на Западѣ Европы, опередившихъ наше отечество на пути исторической жизни. Къ этой мѣрѣ и склонялось Министерство Народнаго Просвѣщенія въ 1876 и 1877 гг., руководствуясь тою справедливою, съ теоретической точки зрѣнія, мыслью, что введеніе обязательнаго обученія, при благопріятныхъ къ тому условіяхъ, можетъ поставить дѣло народнаго образованія на такой правильный путь и придать начальному образованію то значеніе, какое оно должно имѣть въ глазахъ народа, сдѣлавшись обыденною потребностью его жизни и вѣрною основой просвѣтлѣнія его взглядовъ. . . . . . . Но ближайшее обсужденіе вопроса показываетъ, что для осуществленія этой мѣры. . . . . . потребовалось-бы такое напряженіе экономическихъ силъ населенія, какое было-бы для него крайне отяготительнымъ. Поэтому до времени приходится прибѣгать къ другимъ, болѣе доступнымъ способамъ распространенія начальнаго образованія въ народѣ“.

Такимъ образомъ, въ 80 годахъ вопросъ объ обязательномъ обученіи, какъ и много другихъ вопросовъ, снятъ былъ съ очереди не потому, что былъ разрѣшенъ, а потому, что онъ былъ признанъ неразрѣшимымъ.

Послѣднія статистическія изслѣдованія не оставляютъ никакого сомнѣнія въ крайне недостаточномъ распространеніи первоначальнаго образованія среди русскаго народа.

По вычисленіямъ Ольденбурга, процентное отношеніе дѣтей, учащихся во всѣхъ школахъ, къ нормальному числу учащихся при трехъ-годичной продолжительности курса, равняется въ Европейской Россіи (кромѣ Рижскаго округа) для мальчиковъ 62%, а для дѣвочекъ 18,6% [2]).

По другимъ вычисленіямъ, отношеніе числа дѣтей, получающихъ начальное образованіе, ко всему населенію даетъ слѣдующія цифры:

Въ Соединенныхъ Штатахъ	22,36%.
Въ Швейцаріи	19%.
Въ Германіи	18,8%.

[1]) Тамъ-же стр. 462—506.

[2]) Ф. Ольденбургъ, Народныя школы въ Европейской Россіи.

Въ Англіи	16,6%.
Во Франціи	14,7%.
Въ Россіи	3%. [1]).

Показанное отношеніе числа учащихся въ Россіи къ населенію — 3%—, разумѣется, чрезвычайно низко. Чтобы полнѣе выяснить это отношеніе, говоритъ А. Я. Острогорскій, надо замѣтить, что по послѣднимъ вычисленіямъ дѣти школьнаго возраста, т. е. отъ 7 до 11 лѣтъ, составляютъ 11% общаго количества населенія. Этотъ процентъ не можетъ быть признанъ преувеличеннымъ, потому что исчисленіе школьнаго возраста отъ 7 до 11 лѣтъ значительно ниже принятыхъ заграницею исчисленій; такъ, въ Пруссіи и Австріи школьный возрастъ считается отъ 6 до 14 лѣтъ; во Франціи отъ 6—13 лѣтъ и т. д. Слѣдовательно, признавая 11% населенія подлежащимъ школьному обученію, приходится констатировать тотъ печальный фактъ, что въ нашихъ школахъ обучается только 3%, а 8% населенія, т. е., 9,500,000 дѣтей остаются внѣ школы [2]).

Въ изданіи Московскаго губернскаго земства (1884 г.): „Народное образованіе въ Московской губерніи", мы читаемъ: „во всякомъ случаѣ, можно признать за вѣрное, что число учащихся не болѣе одной трети всего числа дѣтей школьнаго возраста". И это въ Московской губерніи!

Для характеристики состоянія народнаго образованія приведемъ сравнительную таблицу, показывающую число безграмотныхъ рекрутовъ во время набора одного изъ недавнихъ годовъ.

Въ Саксоніи безграмотныхъ рекрутовъ оказалось	0%
Въ Баваріи и Баденѣ	0—
Въ Гессенѣ	0,12—
Въ Швейцаріи	0,6—
Въ Пруссіи	0,8—
Въ Голландіи	7,3—
Во Франціи	9,4—
Въ Австріи	30,8—
Въ Венгріи	30—
Въ Италіи	42—
Въ Европейской Россіи	68,9—

Наконецъ, еще одинъ фактъ. Въ 80 году, какъ извѣстно, произведена была сенаторская ревизія нѣкоторыхъ губерній. Въ матеріалахъ Высочайше

---

[1]) Бѣлоконскій, О всеобщемъ обученіи въ Русской школѣ за 1898 г. кн. 10.

[2]) Указатель Всероссійской выставки отд. XIX народное образованіе.

утвержденной особой комиссiи для составленія проектовъ мѣстнаго управленія находимъ мы, между прочимъ, такой фактъ: при ревизіи Кіевской губерніи оказалось, что изъ 147 сотскихъ Уманскаго уѣзда только 8 грамотныхъ и одинъ малограмотный; изъ 153 сотскихъ Каневскаго уѣзда только 23 грамотныхъ и одинъ малограмотный; изъ 169 сотскихъ Звенигородскаго уѣзда только 1 грамотный. Въ Казанской губерніи на 13000 сотскихъ и десятскихъ 113 грамотныхъ; въ Уфимской губерніи 30 грамотныхъ на 8500.

Надежда на то, что съ устройствомъ достаточнаго числа училищъ, грамотность, сама собою, станетъ у насъ всеобщей, представляется черезчуръ рискованной. Противъ такой надежды говоритъ опытъ западно-европейскихъ государствъ. Этотъ опытъ неопровержимо доказываетъ, что и при достаточномъ числѣ училищъ, безъ обязательности обученія, его всеобщность неосуществима. А если Англія оказалась вынужденной ввести у себя обязательное обученіе въ 1870 г., Франція въ 1882 г., а Соединенные Штаты вводятъ его теперь, то можно-ли сомнѣваться въ томъ, что, раньше или позже, по необходимости оно будетъ введено и у насъ?

И чѣмъ раньше, тѣмъ лучше. Обязательность обученія послужитъ могучимъ стимуломъ къ умноженію школъ. Она обнаружитъ размѣры дѣйствительной потребности въ нихъ; удовлетвореніе этой потребности она сдѣлаетъ настоятельнымъ и неотложнымъ. Гг. Фальборкъ и Чарнолусскій, Боголѣповъ и др., справедливо сѣтуютъ на медленность прогресса нашего народно-школьнаго дѣла. Обязательность обученія ускоритъ этотъ прогрессъ.

Наконецъ, обязательность обученія оживила-бы интересъ къ народному образованію общества; она повела-бы, напримѣръ, какъ это доказывается примѣромъ западно-европейскихъ государствъ, къ созданію народно-школьныхъ попечительствъ для снабженія нуждающихся дѣтей необходимымъ платьемъ и обувью и т. под.

Но возможно-ли, однако, немедленно приступить къ осуществленію разсматриваемой мѣры?

Вопросъ этотъ былъ поставленъ 30 лѣтъ тому назадъ, и люди, богатые административнымъ опытомъ и знаніемъ жизни, не задумались уже тогда отвѣтить на него утвердительно. Съ тѣхъ поръ наше народно - школьное дѣло ушло значительно впередъ. Въ послѣдніе годы почти во всѣхъ губернскихъ земствахъ возникъ вопросъ о всеобщемъ обученіи,—т.-е. объ устройствѣ достаточнаго для всеобщаго обученія числа школъ.

Подъ вліяніемъ этой идеи число начальныхъ школъ увеличивается съ каждымъ годомъ; въ нѣкоторыхъ мѣстностяхъ уже теперь оно приближается къ нормѣ.

Конечно, и теперь было бы странно говорить о повсемѣстномъ и одновременномъ введеніи обязательнаго обученія общей для всего государства законодательной мѣрой. Для такой мѣры Россія слишкомъ обширна; географическія и этнографическія, историческія и бытовыя, экономическія и культурныя условія

отдѣльныхъ ея частей слишкомъ различны для того, чтобы на всемъ ея пространствѣ могла господствовать одна и та же система начальнаго народнаго образованія.

Во всеподданнѣйшемъ отчетѣ Министерства Народнаго Просвѣщенія за 1871 г. вѣрно указанъ—въ прямое, впрочемъ, противорѣчіе со взглядомъ, высказаннымъ имъ въ 1867 г.—истинный и единственно возможный путь къ введенію всеобщаго и обязательнаго обученія у насъ въ Россіи.

„Обязательное обученіе, говорится въ отчетѣ, должно вводиться у насъ постепенно, по мѣрѣ поступленія заявленій о томъ земскихъ собраній, городскихъ и сельскихъ обществъ, и притомъ, начиная съ тѣхъ мѣстностей, въ которыхъ существуютъ благоустроенныя училища и хорошо подготовленные учителя". Дѣло закона — предоставить Министерству Народнаго Просвѣщенія право и, вмѣстѣ съ тѣмъ, возложить на него обязанность разрѣшать на извѣстныхъ условіяхъ введеніе обязательнаго обученія по представленіямъ подлежащихъ городовъ и земствъ.

Что касается общедоступности первоначальнаго обученія, то, конечно необходимо признать, что число школъ у насъ пока еще весьма недостаточно; тѣмъ не менѣе, прогрессъ народно-школьнаго дѣла не подлежитъ сомнѣнію.

Число народныхъ школъ увеличивается, и Россія постепенно приближается къ идеалу всеобщаго обученія, правда, еще весьма далекому. Прогрессъ въ области распространенія школъ сказывается особенно ярко по отношенію къ церковнымъ и земскимъ школамъ, гораздо менѣе по отношенію къ министерскимъ. Что касается спеціально церковныхъ школъ, то вотъ — статистическія данныя. Въ 1882 г. число ихъ было 4521, въ 1884 — 11693 школы,1890 г.— 21840 школъ, въ 1894 г. — 31835! Такимъ образомъ, въ теченіе 12 лѣтъ число школъ съ 4 тысячъ увеличилось до 31 тысячи.

Въ связи съ увеличеніемъ числа церковныхъ школъ увеличиваются и суммы, ассигнуемыя изъ государственнаго казначейства на ихъ содержаніе. Можно считать ихъ единственнымъ источникомъ содержанія церковныхъ школъ, если не считать ассигнованія земскихъ средствъ въ неземскихъ губерніяхъ. Суммы, ассигнуемыя земствами, весьма незначительны и уменьшаются съ каждымъ годомъ. Что касается суммъ изъ государственнаго казначейства, то въ 1886 г. было ассигновано 120 тысячъ, въ 1894 г., въ февралѣ 350 тысячъ, въ декабрѣ дополнительно 700 тысячъ. Съ этого момента начался рѣшительный и быстрый ростъ: въ 1895 г.—3,279,145 руб. въ годъ, въ 1897 г. къ нимъ прибавлено еще $1^1/_2$ милліона, въ 1900 г. послѣдовала новая надбавка въ 1,859,605 р.

Гораздо менѣе значителенъ ростъ числа нашихъ министерскихъ школъ. Здѣсь трудно говорить о прогрессѣ. Въ бюджетѣ министерства народнаго просвѣщенія суммы на народныя школы относительно уменьшаются, хотя абсолютно и увеличиваются. Напримѣръ, въ 1866 г. министерство тратило на народныя школы 20,8% бюджета (1,418 тыс.), въ 1897 г. 14% (3,738 тыс.). Если бы министерство народнаго просвѣщенія продолжало тратить на народныя школы

20% своего бюджета, то въ настоящее время могло бы быть открыто еще 5 тысячъ школъ министерства народнаго просвѣщенія.

Что касается земскихъ школъ, то здѣсь наблюдается наиболѣе быстрый ростъ, какъ числа школъ, такъ и средствъ. Въ 1868 г. земства израсходовали на школы 738 тыс., т. е. 5% бюджета, въ 1895 г.—8,300 тыс., т. е. 14,8% земскаго бюджета. Расходъ городовъ въ 1871 г.—580 тыс. или 3% бюджета, въ 1894 г.—5,181 тыс. или 8,25% городского бюджета. Дѣятельность земствъ и городовъ въ этой области возросла именно въ послѣднее время,—уже послѣ реформъ 90-хъ годовъ.

Въ особенности въ послѣднее время дѣятельность земствъ въ области народно-школьнаго дѣла приняла весьма широкіе размѣры, которые находятся въ связи съ измѣненіемъ политики губернскихъ земствъ. До 90-хъ гг. отношеніе между губернскими и уѣздными земствами было таково, что забота о развитіи школьной сѣти лежала на уѣздныхъ земствахъ; на средства губернскихъ земствъ существовали только учительскія семинаріи, музеи и т. п. вспомогательныя заведенія. При такихъ условіяхъ оказывалась крайняя пестрота и разнообразіе въ степени удовлетворенія потребности въ школахъ. Болѣе просвѣщенныя и болѣе богатыя уѣздныя земства, располагая большими средствами, устраивали много школъ, между тѣмъ какъ въ другихъ уѣздахъ ихъ было болѣе чѣмъ недостаточно. Съ 90-хъ гг. губернскія земства считаютъ вопросъ о правильномъ развитіи школьной сѣти своимъ дѣломъ и берутъ въ руки дѣло открытія новыхъ школъ. Благодаря этому, въ нѣкоторыхъ губерніяхъ школьное дѣло дѣлаетъ быстрые успѣхи: возникаютъ новыя школы въ наиболѣе бѣдныхъ и отсталыхъ уѣздахъ.

Наконецъ, относительно вопроса о *безплатности* обученія нужно сказать, что по дѣйствующимъ узаконеніямъ первоначальное обученіе не объявлено безплатнымъ, но учрежденіямъ, содержащимъ школы, предоставляется право взимать или не взимать плату за обученіе. Въ нашемъ народно-школьномъ бюджетѣ плата эта играетъ весьма незначительную роль.

Въ общей суммѣ расходовъ на народно-школьное дѣло спеціальныя средства и плата за ученье составляютъ всего 1 милліонъ. Казалось бы, нѣтъ препятствій къ установленію вообще принципа безплатности. У насъ въ Россіи болѣе, чѣмъ гдѣ либо, оно необходимо, если принять во вниманіе необезпеченность крестьянъ и недостаточное сознаніе важности и необходимости первоначальнаго обученія.

§ 7 Организація народно-школьнаго дѣла.

Необходимо разсмотрѣть отдѣльно организацію школъ, состоящихъ въ вѣдѣніи Министерства Народнаго Просвѣщенія и въ вѣдѣніи духовнаго вѣдомства Что касается первыхъ, то во главѣ ихъ—Министерство Народнаго Просвѣщенія, при которомъ состоитъ учебный комитетъ. Вся Россія дѣлится на 12 учебныхъ округовъ, въ составъ которыхъ не входятъ Иркутское, Туркестанское и Пріамурское генералъ-губернаторства. Во главѣ округа—попечитель, затѣмъ, директоръ и инспектора народныхъ училищъ. Кромѣ того, законъ возлагаетъ высшій

надзоръ надъ постановкой школьнаго дѣла въ губерніи на губернатора. Школами, существующими на основаніи Положенія 1874 г., завѣдуютъ губернскій и уѣздные училищные совѣты, подъ предсѣдательствомъ предводителей дворянства Въ этомъ отношеніи училищные совѣты занимаютъ особое мѣсто среди смѣшанныхъ присутствій: обыкновенно, въ губернскомъ присутствіи предсѣдательствуетъ губернаторъ и только въ уѣздныхъ — предводители дворянства, а здѣсь—и въ губернскихъ и въ уѣздныхъ совѣтахъ предсѣдательствуютъ предводители дворянства.. Въ составъ уѣзднаго училищнаго совѣта входятъ: инспекторъ народныхъ училищъ, по одному представителю отъ Министерствъ Народнаго Просвѣщенія и Внутреннихъ Дѣлъ и отъ епархіальнаго вѣдомства, 2 члена отъ уѣзднаго земскаго собранія и 1 членъ отъ городской думы (если городъ даетъ средства на школы); въ составъ губернскаго совѣта входятъ: директоръ народныхъ училищъ, представители отъ тѣхъ же трехъ вѣдомствъ, 2 члена отъ губернскаго земскаго собранія и 1 членъ отъ городской думы.

Общій типъ школъ опредѣляется Положеніемъ о начальныхъ народныхъ училищахъ 25 мая 1874 г. Это—основной народно-школьный законъ. Подъ его режимомъ живетъ огромное большинство нашихъ начальныхъ училищъ. Законъ этотъ впервые упорядочилъ дѣятельность земскаго и городского самоуправленія въ области начальнаго народнаго образованія: всѣ земскія и городскія основы школы функціонируютъ по Положенію 1874 г.

Согласно Положенію 1874 г. земскія и городскія народныя школы могутъ учреждаться отдѣльными обществами или лицами по ихъ усмотрѣнію, путемъ пожертвованій. Такія ассигнованія относятся къ числу необязательныхъ расходовъ въ земскомъ и городскомъ бюджетѣ, но разъ школа открыта, то расходы на ея содержаніе относятся къ числу обязательиыхъ. Право закрытія школы принадлежитъ училищному совѣту, временное закрытіе—инспектору народныхъ училищъ.

Земство, ассигновавшее на школы извѣстную сумму, имѣетъ право избрать попечителя для надзора надъ расходованіемъ средствъ. Далѣе, учредитель школы имѣетъ право рекомендовать учительскій персоналъ, однако, утверждаемый административнымъ вѣдомствомъ, которое и увольняетъ учителя отъ службы.

Кромѣ училищъ, функціонирующихъ на основаніи Положенія 74 г., существуютъ уѣздныя училища, дѣйствующія на основаніи Устава 1828 г. Это—чисто правительственныя училища. Открываются они на пожертвованія частныхъ лицъ и обществъ при субсидіи со стороны министерства народнаго просвѣщенія, но разъ они открыты, то ни учрежденія, ни общества не имѣютъ права на завѣдываніе ими.

Такой же административный режимъ — въ городскихъ училищахъ, дѣйствующихъ по Уставу 1872 г. (большинство уѣздныхъ училищъ преобразовано въ городскія), причемъ курсъ колеблется между 2 и 6 годами. Уставъ 1872 г. пытается сгладить пропасть между низшимъ и среднимъ образованіемъ; удлиненіемъ курса до 6 лѣтъ создается типъ низшей школы, приближающійся къ типу средней.

Что касается духовнаго вѣдомства, то церковно-школьное дѣло основано на положеніи 1884 г. Послѣ 1884 г. изданъ былъ рядъ новыхъ законовъ. Въ 1885 г. учрежденъ спеціальный Училищный Совѣтъ при Синодѣ, въ 1888 г.—уѣздныя отдѣленія епархіальныхъ училищныхъ совѣтовъ, въ 1891 г.—законъ о школахъ грамоты, въ 1896 г.—положеніе объ управленіи церковно-приходскими школами и школами грамоты, являющееся послѣднимъ дѣйствующимъ закономъ.

Организація церковныхъ школъ. Во главѣ Синодъ, при которомъ Училищный Совѣтъ, состоящій изъ лицъ, назначенныхъ Синодомъ. Въ епархіяхъ—во главѣ церковно-школьнаго дѣла — архіерей, и при немъ епархіальный училищный совѣтъ изъ лицъ, назначаемыхъ архіереемъ, такъ что по собственному праву никто изъ свѣтскихъ лицъ не входитъ въ составъ совѣта; даже представители отъ земства могутъ быть только приглашаемы. Затѣмъ, имѣются уѣздныя отдѣленія епархіальныхъ училищныхъ совѣтовъ и наблюдатели церковно-приходскихъ школъ по назначенію архіерея. Церковныя школы—2-хъ типовъ: церковно-приходскія школы съ курсомъ 2—4-хъ лѣтъ и школы грамоты. Что касается двухлѣтнихъ церковно-приходскихъ школъ, то указывали на важныя ихъ преимущества: болѣе короткій курсъ и, слѣдовательно, большая дешевизна (въ земскихъ школахъ курсъ 3-лѣтній). Но на практикѣ оказалось, что 2-лѣтній курсъ недостаточенъ. Въ 1898 г. особое совѣщаніе при Св. Синодѣ признало необходимымъ удлинить учебный курсъ до 3 лѣтъ. Въ школахъ грамоты курсъ—годичный.

ГЛАВА II.

О среднемъ (общемъ) образованіи.

А. Теоретическій очеркъ.

1. Существо и происхожденіе классической системы.

§ 1 классической системѣ. Заимствованная изъ Германіи, наша система средняго образованія основана на слѣдующихъ началахъ. Существуютъ 2 типа средне-учебныхъ заведеній: учебныя заведенія съ классическими языками (гимназіи) и учебныя заведенія безъ классическихъ языковъ (реальныя училища). Послѣднія не даютъ средняго *общаго* образованія: они имѣютъ характеръ *спеціальныхъ* учебныхъ заведеній, являясь переходною ступенью къ высшей *технической* школѣ. Учебныя заведенія съ классическими языками—необходимая переходная ступень къ университету. Для поступленія въ университетъ требуется предварительное полученіе средняго *общаго* образованія, а такъ какъ такое образованіе даютъ только гимназіи, то для поступленія въ университетъ требуется предварительное прохожденіе курса гимназіи. Реальныя училища даютъ право на поступленіе въ спеціальныя,

техническія, высшія учебныя заведенія, для которыхъ не требуется предварительнаго полученія средняго общаго образованія.

Такимъ образомъ, эта система, заимствованная изъ Германіи, основана на признаніи исключительнаго—общеобразовательнаго значенія за классическими языками.

Возникновеніе этой системы объясняется рядомъ причинъ. 1) Во-первыхъ, причинами историческаго характера. Древніе языки въ западно-Европейскихъ государствахъ сыграли огромную роль: и въ средніе вѣка, и въ новое время всякое образованіе должно было быть основано на древнихъ языкахъ. Вся культура западной Европы—римскаго происхожденія.

Средневѣковая наука и искусство возникли подъ вліяніемъ римскихъ традицій. Въ большинствѣ западно—Европейскихъ государствъ рецепція римскаго права оказала огромное вліяніе на культурную жизнь народа. Въ средніе вѣка латинскій языкъ былъ не мертвымъ, а живымъ языкомъ, международнымъ volapuk'омъ въ истинномъ смыслѣ слова; наука и искусство говорили на латинскомъ языкѣ. Такимъ образомъ, изученіе древнихъ языковъ являлось безусловно необходимымъ средствомъ для пріобрѣтенія знаній во всѣхъ областяхъ науки При такихъ условіяхъ естественно выработалось воззрѣніе на древніе языки, какъ на единственное орудіе высшаго образованія.

Однако, и въ западной Европѣ, по мѣрѣ націонализаціи государствъ, древніе языки теряютъ свой живой характеръ и перестаютъ являться необходидимымъ элементомъ въ строѣ средняго и высшаго образованія вообще. Въ новѣйшее время рядъ западно—Европейскихъ государствъ отказывается отъ изученія древнихъ языковъ. Въ современныхъ государствахъ, нѣкогда усиленно изучавшихъ древніе языки, эти языки отступаютъ на задній планъ или совершенно исчезаютъ. Такъ, въ Скандинавскихъ государствахъ древніе языки сравнительно недавно исключены изъ программы средняго образованія. Въ самой Германіи въ 1890 г. наблюдается реакція, и преподаваніе древнихъ языковъ очень сокращено.

Историческое значеніе древнихъ языковъ, огромное въ западной Европѣ, гораздо менѣе значительно у насъ.

Мы никогда не находились подъ исключительнымъ вліяніемъ римской культуры. Можно говорить о вліяніи культуры византійской, но и эта культура—культура упадка и вырожденія—не оставила въ нашей исторіи глубокихъ слѣдовъ. О рецепціи римскаго права, какъ соціальномъ фактѣ колоссальной важности для государственнаго и гражданскаго быта, у насъ не можетъ быть рѣчи. Россія живетъ независимо отъ вліянія римской культуры; поэтому и нѣтъ историческихъ основаній къ признанію у насъ древнихъ языковъ основой средне-школьнаго образованія.

2) Другой мотивъ—соціальный. Преподаваніе въ средней школѣ въ эпоху просвѣщеннаго абсолютизма имѣло рѣзко выраженный классовой характеръ: оно предназначалось для лицъ высшихъ сословій; предполагалось, что въ среднюю обще-образовательную школу могутъ идти только лица высшихъ классовъ; среднее

общее образованіе разсматривалось, какъ роскошь, доступная лишь богатымъ семьямъ. Для низшихъ классовъ предполагалось достаточнымъ учрежденіе спеціальныхъ заведеній, техническаго характера (Bürgerschule). Равнымъ образомъ, и университетъ, поступленіе въ который обусловливалось предварительнымъ полученіемъ средняго общаго образованія, предполагался достояніемъ тоже лишь высшихъ классовъ. Университетъ имѣлъ одну задачу: подготовлять государственныхъ чиновниковъ.

А такъ какъ государственная служба считалась привиллегіей господствующаго въ государствѣ меньшинства, то средняя школа, являющаяся переходной ступенью къ университету, должна была служить средствомъ для подбора студентовъ. Такая соціальная природа средне-школьнаго образованія, разсчитаннаго на высшіе классы, значительно способствовала удержанію древнихъ языковъ, какъ необходимаго элемента преподаванія: древніе языки во всякомъ случаѣ—роскошь; изученіе этихъ языковъ могутъ себѣ позволить только люди, принадлежащіе къ классамъ достаточно богатымъ. Этотъ соціальный мотивъ игралъ весьма большую роль вездѣ.

2. Критика классической системы.

§ 2 Продолженіе.

Основанный на вышеизложенныхъ мотивахъ средне-школьный строй страдаетъ рядомъ коренныхъ недостатковъ. Недостатки эти заключаются въ слѣдующемъ.

1) Несостоятельна мысль, будто бы древніе языки—единственный необходимый элементъ средняго общаго образованія. Въ подтвержденіе такого общеобразовательнаго характера древнихъ языковъ нельзя привести ни одного соображенія, которое имѣло бы убѣдительную силу an und für sich. Думать, что только древніе языки могутъ имѣть общеобразовательное значеніе,—значитъ итти въ разрѣзъ съ фактами дѣйствительности. Развѣ древнимъ міромъ сказано послѣднее слово человѣческой культуры? Развѣ можно довольствоваться изученіемъ у древнихъ началъ морали или политики? Науки и искусства отнюдь не замкнуты въ узкій и тѣсный міръ античной культуры. Можно думать, что изученіе древнихъ языковъ особенно важно съ точки зрѣнія исторіи искусства. Но любопытно, что люди, посвятившіе себя искусству ex professo, древнихъ языковъ не изучаютъ. Конечно, исторія древности вообще поучительна, но ознакомленіе съ нею является только однимъ изъ многихъ элементовъ средняго образованія. Для такого ознакомленія,—въ цѣляхъ не спеціально-научныхъ, а общеобразовательныхъ—нѣтъ никакой необходимости въ изученіи древнихъ языковъ: есть рядъ изслѣдованій на новыхъ языкахъ, которыя для средняго общаго образованія безусловно достаточны.

2) Съ другой стороны, неправильна мысль, будто бы реальныя училища общеобразовательнаго значенія не имѣютъ, а имѣютъ только техническій характеръ.

Естественныя науки, знакомящія съ явленіями окружающаго міра, могутъ служить такою же основой для общаго образованія, какъ и изученіе древнихъ языковъ. Поэтому, низводить значеніе естественно-научныхъ знаній на уровень чисто техническихъ свѣдѣній, необходимыхъ только для практическаго приложенія, невозможно. Естественно-научная философія несомнѣнно имѣетъ въ высокой степени общеобразовательное значеніе.

3) Третій недостатокъ существующей системы—двойственность типа средней школы. Эта двойственность типа представляется несостоятельной, именно, потому, что во-первыхъ, въ высшей степени затрудняется возможность свободнаго выбора той или иной карьеры самими учащимися. У насъ въ среднюю школу поступаютъ дѣти самаго ранняго возраста. Не то, напримѣръ, въ Норвегіи, гдѣ одинаковая для всѣхъ низшая школа исключаетъ необходимость продолжительнаго курса въ средней. У насъ и низшее и среднее образованіе совмѣщаются въ одномъ заведеніи. Это ведетъ къ тому, что приходъ родителей заранѣе предопредѣляетъ судьбу юношей. Попавъ въ реальное училище, онъ имѣетъ уже передъ собой опредѣленную карьеру; двери университета предъ нимъ закрыты. Двойственный характеръ можетъ имѣть средняя школа лишь при томъ условіи, если среднее образованіе обособлено отъ низшаго,—т. е. если учащіеся поступаютъ въ среднюю школу въ возрастѣ болѣе зрѣломъ, когда возможно говорить о самостоятельномъ выборѣ.

4) Но еще важнѣе—совершенная нелогичность этой двойственности. Въ самомъ дѣлѣ, она основана на предположеніи, что для высшаго техническаго образованія достаточно только низшаго общаго и средняго спеціальнаго образованія. Но почему одинъ видъ высшаго образованія требуетъ общеобразовательной подготовки, а другой—довольствуется технической подготовкой въ средней школѣ? Почему среднее общее образованіе нужнѣе врачу, чѣмъ инженеру? Если стать на ту точку зрѣнія, что всякое высшее спеціальное образованіе предполагаетъ необходимость средняго общаго образованія, то необходимо признать, что средняя школа, вообще, должна имѣть общеобразовательный характеръ.

Слѣдовательно, въ самыхъ своихъ основаніяхъ средне-школьный строй, о которомъ идетъ рѣчь, не выдерживаетъ критики: предположеніе, что только древніе языки имѣютъ общеобразовательный характеръ, идея о необходимости средняго *общаго* образованія только для поступленія въ университетъ, въ отличіе отъ другихъ высшихъ школъ, оказываются, какъ мы видѣли, несостоятельными. Но въ такомъ случаѣ, возникаетъ вопросъ: каковъ долженъ быть правильный и раціональный строй средней школы? Не отрицая воспитательнаго значенія древнихъ языковъ, отъ всякой реформы средней школы можно и должно требовать одного: чтобы законъ признавалъ равноправность обоихъ ея типовъ. И реальныя, и классическія гимназіи должны, въ одинаковой мѣрѣ, открывать доступъ во всѣ, *безъ исключенія*, высшія учебныя заведенія. Это—conditio sine qua non правильной постановки дѣла. Если для поступленія на какой-либо университетскій факультетъ требуется спеціальное знаніе древнихъ языковъ, или въ

высшее техническое заведеніе—болѣе глубокое знаніе математики, можно требовать дополнительныхъ испытаній по этимъ предметамъ, но въ принципѣ и гимназія и реальное училище должны признавать одинаково общеобразовательными средні школы, открывающими доступъ къ высшему образованію.

Возможно-ли совмѣщеніе средней школы въ одномъ типѣ? Педагоги отвѣчаютъ отрицательно: невозможно создать такой типъ школы, который давалъ бы знаніе какъ классическаго, такъ и реальнаго характера. Необходима двойственность типа. Такая двойственность требуетъ, однако, прежде всего, установленія связи между низшимъ и среднимъ образованіемъ. Средняя школа должна быть *продолженіемъ* низшей. Первые четыре класса средней школы должны потерять свой средне-школьный характеръ; такъ, напримѣръ, должно быть упразднено преподаваніе въ нихъ древнихъ языковъ. Программы преподаванія въ этихъ классахъ ничѣмъ не должны отличаться отъ программъ преподаванія въ другихъ низшихъ школахъ. Современная средняя школа должна быть разбита на *двѣ* школы,—низшую съ 4-хъ (или 3-хъ) лѣтнимъ курсомъ и среднюю съ 4-хъ (или 5-ти) лѣтнимъ курсомъ. При такихъ условіяхъ низшіе классы среднихъ учебныхъ заведеній различныхъ типовъ, а также начальныя школы законченнаго типа, будутъ давать *одно и то же* начальное образованіе, и переходъ изъ учебнаго заведенія одного типа въ заведеніе другого,—въ предѣлахъ указанныхъ классовъ,—будетъ совершенно свободенъ. Съ установленіемъ указанной связи между среднимъ и низшимъ образованіемъ, двойственность типа средней школы становится желательной и возможной. Тогда юноши могли бы, опредѣливъ свои склонности, выбрать сознательно ту или иную среднюю школу въ болѣе зрѣломъ возрастѣ. При невозможности такой органической связи между школой элементарной и средней, необходима бифуркація: низшіе классы средней школы даютъ элементарное образованіе, а затѣмъ средняя школа дѣлится на 2 вѣтви съ классическимъ и реальнымъ образованіемъ.

Средняя школа въ Россіи.

§ 3 Историческій очеркъ Первая гимназія учреждена у насъ въ 1726 г. при Академіи наукъ (академическая гимназія); она существуетъ, впрочемъ, болѣе номинально. Потребность въ среднемъ образованіи къ этому времени еще не возникла. Слѣдующая гимназія—университетская, основанная въ 1755 г. при Московскомъ университетѣ. Эта гимназія состояла изъ 2 отдѣленій, одно—для дворянъ, другое—для разночинцевъ. Число учащихся въ ней было весьма значительно и доходило до 900 учениковъ. Однако, и она закрыта въ 1812 г. Слѣдующая гимназія Казанская, основанная въ 1758 г. и существующая понынѣ (1-я Казанская гимназія).

Первый уставъ средней школы изданъ въ 1804 г. Онъ замѣчателенъ тѣмъ, что имъ устанавливается та связь между низшимъ и среднимъ образованіемъ, которая, какъ указано выше, въ высшей степени желательна и которая впослѣдствіи исчезаетъ. Въ гимназію надлежало поступать изъ уѣздныхъ

училищъ. Курсъ гимназіи—4-лѣтній. Гимназіи были только съ латинскимъ языкомъ; онѣ подчинялись университету.

По уставу 1804 г. гимназіи существовали недолго. Въ 1828 г. издано новое положеніе, отличающееся отъ прежняго тѣмъ, что, по иниціативѣ Шишкова, связь между элементарной и средней школой порывается, и гимназіи учреждаются 7-классныя. Изъ семи классовъ три имѣютъ общій характеръ, а затѣмъ—бифуркація, по различію древнихъ языковъ и естественныхъ наукъ. Гимназіи раздѣляются на гимназіи съ обоими древними языками (такихъ мало) и—съ однимъ латинскимъ языкомъ.

Въ 1848 г. произошла такъ называемая Уваровская реформа, которая знаменуетъ собою эпоху упадка классицизма. Императоръ Николай I съ самаго начала былъ противникомъ классицизма, и если ему не удалось сломить силу классицизма сразу, то потому, что онъ встрѣтилъ серьезную оппозицію среди приближенныхъ. Въ 1849 г. создано было 3 типа гимназій: 1) съ естественными науками и законовѣдѣніемъ 2) съ законовѣдѣніемъ и 3) съ латинскимъ и греческимъ языками (послѣднихъ немного; въ 1849 г. преподаваніе древнихъ языковъ удержалось только въ 3-й СПБ. гимназіи).

Такимъ образомъ, классическое образованіе совершенно исчезло. Введеніе законовѣдѣнія объясняется стремленіемъ къ подготовкѣ достаточнаго числа лицъ къ государственной службѣ, ибо на лицъ, проходящихъ университетскій курсъ, разсчитывать было трудно. И вотъ, законовѣдѣніе вводится не какъ элементъ спеціальнаго образованія, цѣль его—сообщить ученикамъ количество знаній, необходимыхъ для службы въ государственныхъ установленіяхъ; оно вносить, стало быть, въ среднюю школу техническій элементъ: поэтому реформаторы современной средней школы, вводя законовѣдѣніе какъ общеобразовательный предметъ, не должны бы ссылаться на Уваровскую реформу, ибо въ настоящее время законовѣдѣніе вводится съ иною цѣлью,—и притомъ, именно, какъ общеобразовательный предметъ.

§ 4 Современная организація средней школы и предполагаемая ея реформа.

Въ 1864 г.—опять коренная ломка средне-школьнаго строя, и классическое образованіе снова становится господствующимъ. Въ министерствѣ гр. Д. А. Толстого происходитъ слѣдующая реформа. Учреждаются гимназіи классическія и реальныя, причемъ классическія гимназіи—необходимая ступень, ведущая къ университету, а реальныя—ведутъ въ техническія заведенія. Классическія гимназіи основаны на преобладаніи древнихъ языковъ. Происходитъ такъ называемая концентрація учебныхъ плановъ, древніе языки кладутся въ основу, являются *центромъ* средняго образованія. Въ 1871 г. произошли нѣкоторыя поправки. Реальныя гимназіи переименовываются въ реальныя училища для того, чтобы подчеркнуть ихъ низшее по сравненію съ гимназіями, положеніе. Количество часовъ на изученіе древняго языка въ гимназіяхъ огромное: для латинскаго языка 49, греческаго—37.

Съ 1890 года опять начинается поворотъ отъ классицизма,—сначала къ родному языку, исторіи, математикѣ. Сокращается число часовъ, отводимыхъ

въ гимназіяхъ древнимъ языкамъ, и усиливается преподаваніе названныхъ предметовъ. Наконецъ, въ наше время происходитъ самая радикальная ломка средне-школьнаго строя во враждебномъ классицизму духѣ, причемъ предполагается, доведя до minimuma изученіе латинскаго языка и упразднивъ греческій, замѣнить ихъ отечествовѣдѣніемъ, законовѣдѣніемъ и естественными науками. Таковы основныя начала реформы, проектъ которой въ ближайшемъ будущемъ будетъ внесенъ въ Государственный Совѣтъ.

Не останавливаясь подробно на предполагаемой реформѣ, укажу, что вообще нѣтъ другой области, гдѣ бы радикальная ломка существующаго порядка была бы болѣе опасна, и гдѣ умѣренность и постепенность были бы болѣе необходимы, чѣмъ въ школьномъ дѣлѣ.

По справедливому замѣчанію Л. Георгіевскаго, при частыхъ переходахъ отъ одной системы къ другой становятся безплодными не только значительныя денежныя затраты, но также и всѣ усилія и время, необходимыя для приготовленія учителей; кромѣ того, при перемѣнахъ подобнаго рода всегда является пора переходная, пора неустройства училищъ, отзывающаяся впослѣдствіи самымъ гибельнымъ образомъ на судьбѣ цѣлыхъ поколѣній.

И тѣмъ не менѣе, у насъ въ Россіи нѣтъ другой области, гдѣ бы порядки такъ часто мѣнялись, причемъ одна крайность смѣняетъ другую.

Возможность сокращенія латинскаго языка и упраздненія греческаго вызываетъ нѣкоторыя основательныя сомнѣнія. Что касается сокращенія латинскаго языка, то это—палліативъ, и какъ всякій палліативъ, не даетъ правильнаго рѣшенія вопроса. Въ самомъ дѣлѣ, если признавать, что древніе языки—ненужный элементъ, то отсюда выводъ, что ихъ необходимо упразднить. Если они необходимы, тогда надо оставить ихъ преподаваніе и не сокращать его въ такой мѣрѣ, чтобы оно дѣлалось лишеннымъ смысла. Значительно сократить преподаваніе латинскаго языка значитъ оставить его для парада, для внѣшняго вида. При проектированной постановкѣ преподаваніе древнихъ языковъ не только не дастъ учащимся никакого прочнаго знанія, но даже не дастъ умѣнья читать самой элементарной книжки, написанной на латинскомъ языкѣ, напримѣръ Корнелія Непота. Зачѣмъ же тогда его оставлять? Если невозможно поставить его такимъ образомъ, чтобы учащійся научился, по крайней мѣрѣ, читать и понимать классиковъ, то языкъ совершенно ненуженъ; оставлять его при такой постановкѣ нерезонно.

Затѣмъ, другое возраженіе. Важнѣйшее требованіе педагогики заключается въ концентраціи учебныхъ плановъ. Необходимо положить какой-нибудь предметъ въ ихъ основу, иначе среднее образованіе не дастъ ничего цѣльнаго. Что предполагается теперь поставить въ центрѣ преподаванія взамѣнъ древнихъ языковъ? На этотъ вопросъ проектируемая реформа не даетъ отвѣта. Предполагаютъ увеличить многопредметность: включить отечествовѣдѣніе, законовѣдѣніе и увеличить, такимъ образомъ, тотъ хаосъ, который является результатомъ

безсистемности и многопредметности преподаванія въ средней школѣ. Это— недостатокъ новой реформы.

Что касается вновь создаваемыхъ предметовъ, то созданіе новой науки, отечествовѣдѣнія, способно поставить въ тупикъ. Трудно себѣ представить, что должна заключать въ себѣ эта наука. Конечно, идея ознакомленія съ родиной правильна. Каждый изъ насъ знаетъ, что, выходя изъ средней школы, мы выносимъ оттуда малый запасъ знаній о Россіи. Этотъ запасъ покажется въ особенности малымъ, если сравнить нашъ порядокъ съ удивительнымъ вниманіемъ къ изученію родной дѣйствительности въ западно-европейскихъ школахъ.

Ученикъ швейцарской школы посвящаетъ на географію Швейцаріи приблизительно столько времени, сколько на географію всего міра.

У насъ усилить преподаваніе географіи Россіи желательно, преподаваніе исторіи Россіи тоже. Но что останется для отечествовѣдѣнія? Это будетъ амальгама свѣдѣній, сообщаемыхъ въ географіи, исторіи словесности. Какіе можно придумать новые элементы? Сомнѣнія усиливаются, если принять во вниманіе еще новый предметъ—законовѣдѣніе. Спрашивается, къ чему рядомъ съ отечествовѣденіемъ создавать еще законовѣдѣніе? Очевидно, въ отечествовѣдѣніе должны бы войти свѣдѣнія о государственномъ строѣ Россіи. А если исключить и это, то отечествовѣдѣніе останется лишеннымъ какого-бы то ни было самостоятельнаго содержанія.

ГЛАВА III.

Высшее (университетское) образованіе.

А. Теоретическій очеркъ.

§ 1. Принципы университетскаго строя.

Университеты существенно отличаются отъ другихъ высшихъ техническихъ заведеній. Университетъ является въ одно и то же время высшимъ общеобразовательнымъ и высшимъ техническимъ учебнымъ заведеніемъ. Быть можетъ, наиболѣе трудная задача университетской организаціи—соединить и примирить эти 2 элемента. Несомнѣнно, что университетъ имѣетъ техническое значеніе: онъ готовитъ врачей, адвокатовъ и т. д. Но съ другой стороны, университетъ, наряду съ техническимъ элементомъ, заключаетъ и элементъ высшаго общеобразовательнаго характера. Слѣдовательно, если университетъ не есть пустой звукъ, то въ немъ должно найти себѣ мѣсто сліяніе высшаго техническаго элемента съ высшимъ общимъ образованіемъ. Иначе, университетъ—рядъ высшихъ техническихъ учебныхъ заведеній (факультетовъ), связанныхъ между собою лишь общимъ именемъ (университетъ).

Основные принципы университетской организаціи слѣдующіе: свобода преподаванія, свобода обученія и—что, пожалуй, самое важное—принципъ соединенія техническаго элемента съ общеобразовательнымъ.

Что касается свободы преподаванія, то сущность этого принципа, который вытекаетъ, главнымъ образомъ, изъ общеобразовательнаго характера университета, настолько понятна, что не требуетъ особыхъ поясненій. Если университетъ — единственное учрежденіе, призванное культивировать науку, то, естественно, обученіе должно быть свободно. Свобода преподаванія ведетъ къ ряду выводовъ, важнѣйшій изъ нихъ—университетская автономія. Сущность университетской автономіи заключается въ предоставленіи преподавательской коллегіи права опредѣлять постановку преподаванія и, вообще, рѣшеніе всѣхъ научныхъ вопросовъ совершенно самостоятельно. Университетская автономія существуетъ тогда, когда коллегія преподавателей рѣшаетъ вопросы о планѣ преподаванія, пособіяхъ, методѣ преподаванія и т. д. Съ чисто научной стороной университетскаго дѣла тѣсно связана и хозяйственная, потому что нельзя распоряжаться первой, не имѣя вліянія на вторую: отъ распредѣленія средствъ зависитъ и постановка преподаванія. Поэтому, по общему правилу, университетская автономія складывается изъ 2 элементовъ: чисто учебная автономія и хозяйственная. Конечно, возможны и необходимы извѣстныя ограниченія хозяйственной автономіи университета, потому что нужно имѣть въ виду, что хозяйственная автономія оправдывается лишь по стольку, по скольку ею обусловлено распоряженіе учебною частью.

Далѣе, въ понятіе автономіи включается и вопросъ о комплектованіи преподавательскаго персонала. Изъ права автономіи вытекаетъ право преподавательской коллегіи избирать профессоровъ въ зависимости отъ ихъ научныхъ знаній. Это—одно изъ частныхъ проявленій права распоряженія учебною частью вообще; это—выводъ изъ права автономіи.

Что касается выбора на административныя должности ректора и другихъ, имѣющихъ функціи болѣе административныя, то выборная система здѣсь не представляется въ такой мѣрѣ обоснованной. Необходимость участія въ выборѣ преподавательскаго персонала вытекаетъ изъ принципа университетской автономіи; наоборотъ, выборъ ректора, являющагося не столько научнымъ дѣятелемъ, сколько административнымъ, вовсе не вытекаетъ изъ этого принципа. Съ другой стороны, однако, въ пользу выборнаго замѣщенія ректорской должности приводятся соображенія цѣлесообразности, лишенныя принципіальнаго характера. Указываютъ, что вліяніе ректора на студентовъ и профессоровъ при выборной системѣ будетъ выше, чѣмъ при системѣ назначенія. Ректоръ выбранный будетъ имѣть больше авторитета и вѣса. Однако, нужно замѣтить, что выборное начало отнюдь не всегда обезпечиваетъ выдающіяся качества ректора. Въ виду неизбѣжнаго антагонизма партій, сплошь и рядомъ, ректоръ наряду съ горячими сторонниками имѣетъ не менѣе горячихъ враговъ. Поэтому, часто избиратели сходятся на кандидатѣ не наиболѣе выдающемся, а наиболѣе безцвѣтномъ: именно такой блѣдный человѣкъ имѣетъ наибольшее количество шансовъ на успѣхъ, на такомъ лицѣ могутъ съ наибольшей легкостью сойтись разныя партіи, и тогда выборное начало отнюдь не оправдываетъ ожиданій.

Быть можетъ, самымъ лучшимъ способомъ явился бы способъ установленія очереди, который практикуется въ германскихъ университетахъ по отношенію къ замѣщенію должности ректора. Въ большинствѣ случаевъ ректорская должность отправляется профессорами по очереди въ теченіе 1 года каждымъ.

Необходимо сказать, что, какъ всякая автономія и университстская автономія должна быть поставлена въ границы. Необходимо обезпечить надлежащія свойства преподавательскаго состава и преподавательскаго дѣла. Правительство не можетъ отказаться 1) отъ установленія въ уставѣ извѣстнаго научнаго ценза. Какова бы ни была система замѣщенія должностей, необходимо, чтобы былъ указанъ въ уставѣ научный цензъ, такъ какъ произволъ можетъ исходить и отъ профессорской коллегіи. 2) Необходимо установить минимальныя требованія, которыя должны быть предъявляемы студентамъ профессорами. Конечно, детальная программа рѣзко противорѣчила бы принципу свободы преподаванія. Но программа въ смыслѣ указанія тѣхъ минимальныхъ требованій, которыя должны быть предъявляемы студенту,—неизбѣжна.

2. *Свобода ученія.*

Другой принципъ университетскаго строя—свобода ученья. Она предполагаетъ свободу въ выборѣ университета, факультета, лекцій. § 2. Продолженіе.

Что касается свободы выбора университета, то опытъ германскихъ государствъ, гдѣ университетское дѣло достигло наибольшаго развитія, для насъ весьма поучителенъ. Онъ доказываетъ, что свобода выбора университета представляетъ важное условіе для полученія солиднаго университетскаго образованія. Въ Германіи рѣдко можно найти студента, который бы началъ и окончилъ курсъ въ одномъ и томъ же университетѣ. Въ огромномъ числѣ случаевъ студентъ кочуетъ, свободно выбирая университетъ по своему вкусу.

Такое кочеваніе даетъ возможность прослушать каждый въ отдѣльности предметъ у того профессора, который является въ своей области наиболѣе выдающимся ученымъ; получается возможность ознакомиться съ корифеями науки. Для полноты преподаванія это—въ высшей степени важное условіе. Въ оправданіе стѣсненія свободы выбора университета ссылаются на опасность переполненія университетовъ.

Равнымъ образомъ, свобода выбора факультета—необходимое условіе свободы ученья.

Свобода ученья предполагаетъ равнымъ образомъ отсутствіе принужденія къ посѣщенію лекцій.

Само собою разумѣется, что государство можетъ требовать извѣстнаго количества инскрипцій.

Можно требовать, чтобы въ теченіе 4 лѣтъ студентъ былъ записанъ на всѣ курсы, входящіе въ составъ факультета. Но принужденіе къ посѣщенію лекцій—мѣра безусловно неосуществимая, и, въ лучшемъ случаѣ, безполезная.

Неосуществимая потому, что при большомъ числѣ студентовъ, не связанныхъ строгою дисциплиной, провести обязательность невозможно. На практикѣ этотъ принципъ нигдѣ не получилъ осуществленія. Не можетъ же профессоръ, какъ учитель въ гимназіи, являться съ журналомъ и дѣлать перекличку 500—600 слушателямъ. *Безполезная* потому, что посѣщеніе лекцій — полезно только при внимательномъ отношеніи къ читаемому предмету. Присутствующій на лекціи, но не слушающій ее, безполезно тратитъ время и только мѣшаетъ другимъ.

3. Связь между теоретическимъ и практическимъ элементомъ университетскаго преподаванія.

Продолженіе. Остается коснуться послѣдняго вопроса—вопроса объ отношеніи между теоретическимъ и практическимъ элементами университетскаго преподаванія. Университетъ отличается отъ всякой другой высшей спеціальной школы тѣмъ, что, будучи спеціальнымъ заведеніемъ, онъ является въ тоже время и общеобразовательнымъ. Наиболѣе трудной и важной задачей, которая къ сожалѣнію, отодвигается, обыкновенно, на второй планъ, является примиреніе, установленіе гармоніи между началами общаго и спеціальнаго образованія. Въ настоящее время университетъ—пустое слово, абстракція, которой ничто не соотвѣтствуетъ въ дѣйствительности. Есть лишь рядъ факультетовъ, а университета, какъ учрежденія, призваннаго культивировать науку въ цѣломъ, способнаго къ поднятію общаго культурнаго уровня народной жизни,—университета въ этомъ смыслѣ не существуетъ.

Для того, чтобы университетъ сталъ реальной дѣйствительностью, необходимо связать факультеты нѣкоторыми предметами, общими для всѣхъ факультетовъ; необходимо, чтобы нѣкоторые предметы слушались одинаково слушателями всѣхъ факультетовъ, чтобы спеціализація начиналась не съ 1-го, а съ 2 или 3 курса. Исторія, логика и др. предметы должны слушаться одинаково всѣми. Въ настоящее время исторія не преподается на юридическомъ факультетѣ: это— большой и необъяснимый пробѣлъ. Равнымъ образомъ и политическая экономія необходима для всякаго, а въ частности для историка, а между тѣмъ она не изучается на историко-филологическомъ факультетѣ. Какимъ образомъ изучать новѣйшую исторію безъ знакомства съ экономическими проблемами?

Слѣдовало бы установить общіе предметы для всѣхъ факультетовъ, другіе— только для родственныхъ.

Въ тѣсной связи съ общеобразовательными задачами университетскаго преподаванія находится вопросъ о методѣ его, о педагогическихъ пріемахъ, соотвѣтствующихъ задачамъ преподаванія.

Въ настоящее время и за границей и у насъ открытъ походъ противъ существующей системы университетскаго преподаванія. Требуютъ или совершеннаго упраздненія или сокращенія господствующей системы — лекціонной и замѣны ея системой практическихъ занятій. Въ нашей литературѣ горячими

защитниками этой послѣдней системы являются, въ новѣйшее время профессоръ Казанскій и академикъ Янжулъ.

Походъ противъ лекціонной системы основанъ на слѣдующихъ 3 соображеніяхъ:

а) Соображенія педагогическаго свойства: лекціонная система по самому существу — плохое педагогическое средство; она не можетъ сообщить учащимся необходимаго количества знаній. Слушаніе лекціи—даромъ потраченное время, ибо лекціи не даютъ слушателю прочно усвоенныхъ знаній.

б) Ссылка на непопулярность современной лекціонной системы: сами студенты не посѣщаютъ лекцій. Значитъ, сами слушатели выражаютъ, такимъ образомъ, протестъ противъ лекціонной системы.

в) Соображеніе болѣе принципіальнаго характера. Преподаваніе, при которомъ пользуются лекціонной системой, необходимо имѣетъ чисто отвлеченный характеръ, а вѣдь университетъ долженъ готовить судей, адвокатовъ, врачей. Такая практическая дѣятельность предполагаетъ совершенно иные методы преподаванія. Человѣкъ, окончившій университетъ по юридическому факультету, сплошь и рядомъ не умѣетъ изготовить самой простой дѣловой бумаги. Только что выпущенный изъ университета врачъ не умѣетъ написать самаго простого рецепта. Необходимо обратить вниманіе на практику, а для этого отказаться отъ лекціонной системы и замѣнить ее правильной системой практическихъ занятій. Пусть будутъ устроены всевозможные институты, кабинеты, примѣрныя засѣданія суда и т. п.

Ни съ однимъ изъ этихъ соображеній невозможно согласиться.

а) Первое соображеніе покоится на недоразумѣніи. Конечно, усвоить предметъ путемъ слушанія лекцій нельзя. Но задача университета не въ томъ, чтобы набить слушателей необходимымъ количествомъ фактовъ. Университетскія занятія предполагаютъ взрослыхъ людей, которые, занимаясь дома, могутъ усваивать фактическую сторону безъ указки. Вдалбливаніе необходимо въ гимназіи, а задача университетскаго образованія—дать возможность разобраться въ научныхъ проблемахъ, познакомить съ общей системой науки, развить любовь къ научной работѣ.

Профессоръ Казанскій предлагаетъ, вмѣсто лекціонной системы, систему практическихъ занятій: профессоръ указываетъ, что слѣдуетъ приготовить къ слѣдующему разу. Затѣмъ, въ назначенный день начинается бесѣда по прочитанному отдѣлу. Онъ не замѣчаетъ, что этимъ воспроизводится картина среднеучебнаго преподаванія. Такое преподаваніе въ университетѣ можетъ убить всякую охоту къ занятіямъ.

Не подлежитъ сомнѣнію, что живое слово имѣетъ огромное преимущество передъ книгой. Никогда нельзя, сидя дома, заинтересоваться предметомъ въ такой мѣрѣ, какъ слушая дѣйствительно способныхъ преподавателей, причемъ для такого вліянія на аудиторію не нужно быть ораторомъ; достаточно знать дѣло и любить его.

б) Вторая ссылка абсолютно ничего не доказываетъ. Студенты въ настоящее время отказываются не только отъ посѣщенія лекцій, но и отъ участія въ практическихъ занятіяхъ. Разумѣется, этотъ абсентеизмъ имѣетъ гораздо болѣе глубокіе корни, чѣмъ непопулярность лекціонной системы. Было время, когда на извѣстныхъ лекціяхъ аудиторіи ломились подъ напоромъ слушателей. Теперь того нѣтъ, но причина здѣсь болѣе глубокая.

Студенческій абсентеизмъ объясняется упадкомъ—конечно, временнымъ—интереса къ наукѣ, вообще, и среди учащейся молодежи, въ особенности.

в) Что касается необходимости усилить практическій элементъ, то противъ этого необходимо возстать безусловно. Люди по окончаніи университета поглощаются практикой безъ остатка. Человѣкъ всю жизнь живетъ на тотъ капиталъ, тѣми теоретическими настроеніями, которые вынесены имъ изъ университета. Неужели и 4-хъ лѣтъ много для того, чтобы отдать ихъ теоріи, — и только ей одной? Если ужъ говорить о недостаткѣ нашего образованія, то, конечно, онъ заключается не въ отсутствіи практическихъ знаній, а въ неудовлетворительности теоретической подготовки. У насъ вездѣ господствуетъ высокомѣрное презрѣніе къ наукѣ, теоріи; мы убѣждены, что можно прожить безъ всякаго общаго міросозерцанія, безъ теоретическихъ принциповъ, опредѣляющихъ категоричнымъ образомъ практическую дѣятельность.

Не будь у насъ такого слѣпого преклоненія передъ рутиной и пошлымъ эмпиризмомъ, наша дѣятельность имѣла бы иной, болѣе глубокій и содержательный характеръ.

Практическія занятія въ университетахъ могутъ и должны играть только вспомогательную роль (они поставлены очень плохо: нѣтъ связи съ читаемымъ курсомъ; желательно, чтобы каждая каѳедра представляла нѣчто объединенное; чтобы параллельно съ чтеніемъ лекцій шли и практическія занятія), но въ принципѣ главнымъ методомъ преподаванія долженъ быть методъ лекціонный.

В. О Русскихъ университетахъ.

§ 4. Историческій очеркъ. У насъ возникновеніе университетовъ относится къ серединѣ XVIII ст. въ *1755 г.* основанъ Московскій университетъ. Если сравнить эту дату съ датами возникновенія западно-Европейскихъ университетовъ—*въ XI вѣкѣ въ Италіи, въ XII—во Франціи,* то окажется, что наши университеты гораздо моложе западно-Европейскихъ. Въ Московскомъ университетѣ было 2 факультета: юридическій и медицинскій. На каждомъ факультетѣ читалось по 3 предмета.

Въ 1786 г. Екатерина II созвала комиссію для выработки проектовъ организаціи народнаго образованія. Комиссія предполагала устроить новые университеты во Псковѣ, Черниговѣ и Пензѣ.

Въ *1802 г.* открытъ вновь *Дерптскій* университетъ, который былъ учрежденъ шведами еще въ XVII ст. и закрытъ въ серединѣ XVIII ст. Съ 1893 г. онъ получилъ названіе Юрьевскаго. Въ *1804 г. основаны Казан-*

скій и Харьковскій университеты. Въ *1819 г. главный педагогическій институтъ* преобразованъ въ *Петербургскій* университетъ.

Первымъ университетскимъ уставомъ былъ уставъ *1804 г.* Онъ отличается слѣдующими особенностями: 1) даетъ университету не только научное, но и административное значеніе; *университетъ* ставится *во главѣ* всего *учебнаго* дѣла даннаго *округа;* 2) создаетъ широкую *университетскую автономію.* Организація, введенная этимъ уставомъ, въ общихъ чертахъ существуетъ до сихъ поръ: ректоръ, правленіе, совѣтъ. Въ вѣдѣніи правленія сосредоточивались судебныя функціи, причемъ студенты за уголовныя проступки и по гражданскимъ дѣламъ судятся *судомъ университетскаго* правленія.

Въ составѣ университета *4 факультета:* 1) *нравственныхъ и политическихъ наукъ,* 2) *физическихъ и математическихъ наукъ,* 3) *медицинскій* и 4) *словесныхъ наукъ.* Большая часть профессоровъ—иностранцы. Уставъ этотъ просуществовалъ до 1820 г.

Въ 1820 г. произошелъ знаменитый разгромъ университетовъ, героями котораго были Руничъ и Магницкій. Это было время безусловной реакціи. Университеты были заподозрѣны въ политической неблагонадежности. Естественное право разсматривалось, какъ главная причина революціонныхъ движеній. Магницкій опасался вреднаго вліянія естественнаго права для русскаго государственнаго строя. Будучи отправленъ въ Казань для „очистки“ Казанскаго университета и убѣдившись въ незнакомствѣ студентовъ съ Закономъ Божіимъ и во вредѣ естественнаго права, Магницкій пришелъ къ убѣжденію въ необходимости закрытія Казанскаго университета. Однако, университетъ не былъ уничтоженъ. Магницкій былъ назначенъ кураторомъ университета, и ему были предоставлены полномочія для приведенія университета въ порядокъ. Онъ воспользовался этими полномочіями для того, чтобы изгнать многихъ профессоровъ и установить въ университетѣ режимъ, напоминающій режимъ монастырей.

Студенты по поведенію раздѣлялись на 3 разряда: отличныхъ испытуемыхъ и подъ особымъ присмотромъ находящихся. Проступки дѣлились на тяжкіе, легкіе и дурные навыки. Карцеръ, увольненіе, отдача въ солдаты практиковались въ широкихъ размѣрахъ.

Въ Петербургскомъ университетѣ разгромъ произвелъ Руничъ, по поводу неблагонадежныхъ сужденій, открытыхъ въ запискахъ нѣкоторыхъ профессоровъ. Заподозрѣнные профессора были удалены.

Сь 1820 г. хотя de jure прежній уставъ остается въ силѣ, университеты влачатъ самое жалкое существованіе; они освобождены отъ административныхъ функцій.

Въ *1833 г.*—новый *университетъ въ Кіевѣ.*

Въ *1835 г. изданъ новый уставъ,* который имѣетъ въ виду легализацію установившагося до него порядка. Университеты *освобождены отъ административныхъ функцій:* они перестаютъ быть высшимъ органомъ *надзора*

надъ гимназіями. Должности ректора и профессоровъ хотя остаются выборными, но *усиливается власть попечителя.*

Въ *1849 г.* послѣдовало дополненіе: *ограничено число студентовъ; выборъ ректора отмѣненъ,* и введенъ порядокъ назначенія.

Правила, установленныя въ 1835 и 1849 гг., просуществовали до 60-хъ гг.

Въ 1861 г. вновь введены выборы ректора.

Въ 1863 г.—новый уставъ. Онъ основанъ на признаніи университетской автономіи. Ректоръ избирается совѣтомъ на 4 г., деканы — факультетскими собраніями на 3 г. Совѣтъ, состоящій подъ предсѣдательствомъ ректора изъ всѣхъ профессоровъ, имѣетъ право избирать профессоровъ. Власть полицейская и административная вручена ректору, проректору, избираемому тоже совѣтомъ изъ профессоровъ, правленію, состоящему подъ предсѣдательствомъ ректора, изъ декановъ и проректора, и спеціальному суду изъ 3-хъ профессоровъ (для мелкихъ провинностей студентовъ).

Въ 1864 году изданы правила объ испытаніяхъ на ученыя степени. На всѣхъ факультетахъ, кромѣ медицинскаго, установлены двѣ ученыя степени,—магистра и доктора; причемъ для полученіи степени магистра, а по медицинскому факультету—доктора требуется устное испытаніе въ факультетѣ и публичная защита одобренной факультетомъ диссертаціи; для полученія степени доктора—только публичная защита диссертаціи.

Уставъ 1863 г. просуществовалъ до 1884 г. Но уже съ 70-хъ гг. онъ вызываетъ серьезные упреки. Между прочимъ, ставились въ связь съ студенческими безпорядками тѣ печальныя событія, которыми характеризуется конецъ 70-хъ и начало 80-хъ гг., (покушенія на жизнь Монарха). И съ 70-хъ гг. обнаруживается стремленіе къ реформѣ, причемъ предполагалось, что радикальное измѣненіе внесетъ миръ и тишину въ университетскую среду.

§ 5. Дѣйствующій университетскій уставъ.

Главные недостатки устава 1863 года по мнѣнію Министерства Народнаго Просвѣщенія заключались въ слѣдующемъ:

1) Автономія университетскихъ совѣтовъ, въ связи съ безсиліемъ попечительской власти, привела къ развитію партій, интригъ и раздоровъ въ средѣ университетскихъ совѣтовъ, а также къ отчужденію ихъ отъ Правительственныхъ учебныхъ властей. Ректоръ, избираемый на 4 года, обыкновенно подчинялся господствующему въ совѣтѣ большинству, отъ котораго зависѣло его избраніе на новое четырехлѣтіе,—и потому это большинство являлось полновластнымъ распорядителемъ въ университетскихъ дѣлахъ.

2) Надзоръ надъ преподаваніемъ, врученный факультетамъ и деканамъ, избираемымъ изъ ихъ среды, при естественной слабости взаимнаго коллегіальнаго надзора, оказывался весьма недостаточнымъ, — и потому преподаваніе страдало отрывочностью и неполнотой.

3) Испытанія, производимыя на всѣхъ курсахъ каждымъ профессоромъ по своему предмету,—и притомъ устно и въ большинствѣ случаевъ, единолично, отличались неравномѣрностью, въ отношеніи строгости требованій и по общему

правилу крайней снисходительностью, причемъ заявлявшіяся немногими профессорами строгія требованія приводили часто къ нежелательнымъ и вреднымъ столкновеніямъ со студентами.

4) Широкое примѣненіе принципа о университетской автономіи къ пополненію личнаго состава преподавателей. Частыя баллотировки являлись источникомъ интригъ и раздоровъ въ средѣ совѣтовъ, причемъ каѳедра то оставалась долгое время не замѣщенною, то замѣщалась людьми, не заявившими себя научными трудами.

5) Университетская инспекція, избираемая совѣтомъ и вооруженная недостаточными полномочіями, отличалась крайнею слабостью,—отчасти вслѣдствіе зависимости ея отъ большинства совѣта, склоннаго по большей части къ послабленіямъ и излишней снисходительности по отношенію къ студентамъ.

6) Крайняя необезпеченность большинства молодыхъ людей, поступающихъ въ университеты, вынуждающая ихъ снискивать пропитаніе тяжелымъ и плохо оплачиваемымъ учительскимъ трудомъ, лишаетъ ихъ возможности относиться серьезно къ университетскимъ занятіямъ въ расчетѣ на естественное чувство человѣколюбія и снисходительность профессоровъ. Многіе изъ нихъ, не имѣя возможности окончить курса, увеличиваютъ собою контингентъ полуобразованнаго пролетаріата, столь доступнаго всевозможнымъ вреднымъ увлеченіямъ.

Указанные недостатки устава 64 г. предопредѣлили собою характеръ и содержаніе реформы 84 г.

Сущность измѣненій, внесенныхъ въ нашъ университетскій строй уставомъ 1884 г., заключается въ слѣдующемъ.

I. *Усилена власть правительственныхъ органовъ въ отношеніи университетовъ,*—а именно:

a) Упразднена выборная система замѣщенія должностей ректора, декановъ и секретарей факультетовъ. Ректоръ назначается Министромъ Народнаго Просвѣщенія изъ ординарныхъ профессоровъ на 4 года. По истеченіи этого срока ректоръ можетъ быть оставленъ, съ Высочайшаго соизволенія, въ той же должности на слѣдующее четырехлѣтіе. Деканъ избирается изъ профессоровъ соотвѣтственнаго факультета попечителемъ учебнаго округа и утверждается на 4 года Министромъ Народнаго Просвѣщенія; по истеченіи этого срока, онъ можетъ быть оставленъ, съ разрѣшенія Министра въ должности на слѣдующее четырехлѣтіе. Секретарь совѣта избирается ректоромъ и утверждается попечителемъ; секретари факультетовъ избираются деканами и утверждаются равнымъ образомъ попечителемъ, по представленію ректора.

b) Упразднена выборная система замѣщенія профессорскихъ каѳедръ. При открывшейся вакансіи, Министръ Народнаго Просвѣщенія или замѣщаетъ ее по собственному усмотрѣнію лицомъ, обладающимъ требуемымъ научнымъ цензомъ, или предоставляетъ университету избрать кандидата на вакантную должность и представить его на утвержденіе.

c) Значительно усилена власть попечителей. Всѣ сношенія университетовъ

съ Министерствомъ происходятъ чрезъ посредство мѣстныхъ попечителей; попечитель имѣетъ право дѣлать совѣту, правленію и факультетамъ предложенія къ обсужденію ими, въ предѣлахъ предоставленной ему власти, къ исполненію; попечитель можетъ назначать, подъ своимъ предсѣдательствомъ, засѣданія правленія университета по наиболѣе важнымъ дѣламъ хозяйственнаго и дисциплинарнаго управленія, а также присутствовать въ собраніяхъ совѣта и факультетовъ и принимать на себя, въ случаяхъ особенной важности, предсѣдательство въ этихъ собраніяхъ.

d) Значительно сокращена компетенція университетскихъ совѣтовъ, путемъ передачи подвѣдомственныхъ имъ дѣлъ Министерству, факультетамъ, правленію и ректору.

e) Университетской инспекціи приданъ строго правительственный характеръ, причемъ усиленъ ея личный составъ и увеличенъ объемъ предоставленной ей власти. Инспекція состоитъ изъ: 1) инспектора, избираемаго попечителемъ и утверждаемаго въ должности Министромъ Народнаго Просвѣщенія; 2) помощника его и секретаря по студенческимъ дѣламъ, назначаемаго инспекторомъ съ утвержденія попечителя, и 3) служителей инспекціи, опредѣляемыхъ, въ случаѣ надобности, по вольному найму.

f) Упраздненъ университетскій судъ.

II. *Усиленъ надзоръ надъ занятіями студентовъ.*

a) Введено обязательное посѣщеніе лекцій и рядъ другихъ мѣръ (зачетныя сочиненія, участіе въ практическихъ занятіяхъ etc.) для провѣрки успѣшности занятій студентовъ.

b) Измѣненъ порядокъ производства испытаній студентамъ, прошедшимъ университетскій курсъ. Испытанія возложены на особыя (государственныя) комиссіи, состоящія подъ наблюденіемъ попечителя, при управленіи учебнаго округа. Комиссіи носятъ названія, соотвѣтственно факультетамъ, къ которымъ они пріурочены.

Предсѣдатели и члены означенныхъ комиссій назначаются ежегодно Министромъ, преимущественно изъ лицъ, имѣющихъ ученыя степени. Къ экзамену допускаются лица, коимъ зачтено установленное для окончанія курса число полугодій. Лицамъ, выдержавшимъ экзаменъ, выдаются дипломы первой и второй степени, соотвѣтствующіе степенямъ кандидата и дѣйствительнаго студента, по уставу 1863 года.

III. Въ видахъ осуществленія принципа свободы обученія, уставомъ 1884 г. упразднена должность штатныхъ доцентовъ и созданъ *институтъ приватъ-доцентуры.* Приватъ-доцентами могутъ быть, кромѣ лицъ, имѣющихъ ученыя степени и профессоровъ другихъ высшихъ учебныхъ заведеній, лица, выдержавшія испытаніе на степень магистра и получившіе отъ одного изъ университетовъ свидѣтельство на право чтенія лекцій въ званіи приватъ-доцента. Для поступленія въ число приватъ-доцентовъ требуется согласіе факультета и разрѣшеніе попечителя. Приватъ-доценты штатнаго содержанія не получаютъ.

IV. Свобода ученія, признаваемая мотивами къ проекту устава 1884 г. желательною и необходимою, сводится къ праву студентовъ слушать лекціи у любого изъ профессоровъ и преподавателей, читающихъ одинъ и тотъ-же обязательный курсъ.

V. Въ тѣсной связи съ учрежденіемъ приватъ-доцентуры стоитъ введенная уставомъ 1884 г. *гонорарная система* вознагражденія университетскихъ преподавателей. Кромѣ платы въ пользу университета, студенты вносятъ особую плату въ пользу преподавателей, лекціями коихъ они пользуются, въ размѣрѣ 1 рубля въ недѣльный часъ за полугодіе.

VI. Отмѣтимъ, наконецъ, упраздненіе нѣкоторыхъ каѳедръ, положенныхъ по уставу 1863 г.,—а именно, каѳедры важнѣйшихъ иностранныхъ законодательствъ, а также учрежденіе новой каѳедры торговаго права и судопроизводства. Вышеприведенныя постановленія устава 1884 г. частью не могли получить осуществленія на практикѣ, частью на практикѣ доказали свою несостоятельность.

Такъ, прежде всего, оказалось невозможнымъ организовать систему государственныхъ испытаній. Комиссіи de facto состоятъ изъ профессоровъ мѣстнаго университета подъ предсѣдательствомъ особаго лица,—большею частью, профессора другого университета, командируемаго Министерствомъ Народнаго Просвѣщенія. Экзамены въ комиссіяхъ производятся не по всѣмъ предметамъ университетскаго курса, а только по наиболѣе важнымъ. Контроль надъ занятіями студентовъ оказался чисто фиктивнымъ. Въ частности, университетская администрація не имѣла возможности осуществить на практикѣ принципа обязательности посѣщенія лекцій. Равнымъ образомъ, гонорарная система вознагражденія преподавателю оказалась на практикѣ въ высокой степени несовершенной. Она привела къ крайне неравномѣрному распредѣленію вознагражденія между преподавателями, въ зависимости отъ численности студентовъ на факультетѣ и курсѣ, а отнюдь не отъ степени талантливости лектора. Въ отношеніе профессоровъ, читающихъ параллельные курсы, другъ къ другу и къ студентамъ она внесла моментъ *конкурренціи* на почвѣ матеріальныхъ интересовъ, въ высшей степени нежелательный въ нравственномъ смыслѣ и въ то же время въ высшей степени вредный съ точки зрѣнія правильной постановки преподавательскаго дѣла. Какъ средство обезпеченія приватъ-доцентовъ, читающихъ необязательные курсы, гонорарная система оказалась совершенно непригодной: уплата гонорара за необязательные курсы университетскимъ обычаемъ у насъ безусловно отмѣнена.

Сказаннымъ въ достаточной мѣрѣ объясняется тотъ фактъ, что Уставъ 84 г., отмѣненный и измѣненный въ значительной части позднѣйшими циркулярами Министерства Народнаго Просвѣщенія, въ настоящее время стоитъ наканунѣ коренной и всесторонней реформы.

ОТДѢЛЪ IV.

РЕГЛАМЕНТАЦІЯ ФАБРИЧНАГО ПРОИЗВОДСТВА и ОБЩЕСТВЕННАГО ПРИЗРѢНІЯ.

Дѣятельность Государства въ сферѣ экономической жизни народа.

ГЛАВА I.

Фабричное законодательство.

А. Теоретическій очеркъ.

§ 1. Происхожденіе фабрики. Подъ фабрикой современныя законодательства понимаютъ соединеніе съ производительной цѣлью въ одномъ или нѣсколькихъ, связанныхъ между собою, зданіяхъ множества рабочихъ, изъ которыхъ каждый участвуетъ въ изготовленіи, помощью машинъ и моторовъ, какой нибудь-части одного и того же продукта.

Машинное производство характеризуетъ *современную* фабрику; оно не составляетъ необходимаго свойства фабрики, какъ таковой.

Фабрики возникли уже въ XVI в. изъ такъ называемой, домашней индустріи. Съ расширеніемъ рынка сбыта и увеличеніемъ производства появляется классъ предпринимателей, отдающихъ матеріалъ для обработки рабочимъ на домъ. Недостатки такой системы: порча и пропажа матеріала, отсутствіе контроля, невозможность руководства.

Отсюда—мысль о соединенія рабочихъ на рабочее время въ одномъ помѣщеніи подъ непосредственнымъ наблюденіемъ работодателя,—мысль, подсказанная существовавшими уже въ то время смирительными и сиротскими домами, въ которыхъ работа велась призрѣваемыми совмѣстно.

Первыя фабрики—во Франціи и Голландіи; ихъ примѣру слѣдуетъ Германія и Швейцарія. Умноженію фабрикъ въ европейскихъ государствахъ способствуютъ, послѣ отмѣны Нантскаго эдикта, французскіе эмигранты.

Могучій толчекъ развитію фабричнаго производства дается изобрѣтеніемъ машинъ,—въ особенности, прядильныхъ машинъ Arkwright'a, Hargraves'a и др. Паровая машина Jamma утилизирована впервые во Франціи въ 1790 г.

Англія въ дѣлѣ развитія фабричнаго производства стоитъ впереди всѣхъ европейскихъ государствъ; въ Англіи впервые сказались соціальныя послѣдствія фабричнаго строя.

§ 2. Характеристика фабричнаго строя. Ремесленный строй—строй мелкаго производства; фабричный—крупнаго. Ремесленникъ работаетъ *на заказъ*, фабрикантъ *на продажу*.

Первое послѣдствіе фабричнаго строя—*развитіе крупнаго производства*. Улучшеніе путей сообщенія создаетъ обширнѣйшіе, міровые рынки сбыта. Машинное производство дѣлаетъ возможнымъ приготовленіе огромнаго количества фабрикатовъ.

Второе послѣдствіе фабричнаго строя—*исчезновеніе мелкаго производства.*

Крупное производство убиваетъ мелкое, прежде всего, дешевизной продукта. Количество изготовляемыхъ продуктовъ уменьшаетъ стоимость каждаго изъ нихъ; раздѣленіе труда, равнымъ образомъ, удешевляетъ продуктъ. Далѣе, крупное производство вооружено могучимъ оружіемъ, котораго лишено мелкое,—а, именно, кредитомъ. Торговые кризисы, неизбѣжные при крупномъ производствѣ, губятъ мелкую промышленность. Послѣ каждаго такого кризиса поле промышленной борьбы усѣяно трупами мелкихъ предпріятій. Крупное предпріятіе, пережившее кризисъ, благодаря сокращенію конкурренціи, удешевленію рабочихъ рукъ, возмѣщаетъ понесенные убытки и выходитъ изъ испытанія окрѣпшимъ и выросшимъ.

Экономическимъ послѣдствіямъ фабричнаго строя соотвѣтствуютъ послѣдствія соціальныя.

Экономическіе классы построены на принципѣ *исключительнаго интереса.* Интересы капитала и труда противоположны другъ другу. Чѣмъ меньше стоитъ рабочій, тѣмъ больше прибыль предпринимателя. Стремленіе къ пониженію стоимости рабочей силы поддерживается *механическимъ* ея характеромъ въ современномъ производствѣ. *Способность* отдѣльнаго рабочаго въ фабричномъ строѣ значитъ еще меньше, чѣмъ личная храбрость отдѣльнаго рядового въ современныхъ многочисленныхъ арміяхъ. Фабрикѣ нуженъ не трудъ такого-то рабочаго, а безличная рабочая сила. Рядовой рабочій,—это живой автоматъ, временно, впредь до изобрѣтенія соотвѣтственнаго механическаго автомата, всегда болѣе выгоднаго, исполняющій функціи послѣдняго.

Противоположность интересовъ рабочаго класса и класса работодателей приводитъ къ антагонизму, къ борьбѣ между ними. При пассивномъ отношеніи государства, побѣждаетъ неизбѣжно болѣе сильный классъ,—классъ работодателей, капиталистовъ. Этой побѣдѣ способствуетъ, съ одной стороны, постепенная монополизація предпринимательской дѣятельности, сосредоточивающейся въ сравнительно немногихъ рукахъ, а съ другой, чрезвычайная мобилизація рабочей силы, создаваемая улучшеніемъ путей сообщенія.

Результатомъ побѣды капитала надъ трудомъ является, прежде всего, чрезвычайно низкій уровень заработной платы не всегда достаточной для удовлетворенія самыхъ элементарныхъ, жизненныхъ потребностей рабочаго [1]), чрезмѣрная эксплоатація рабочаго труда,—въ особенности дѣтскаго и женскаго, губительныя антигигіеническія условія фабричной обстановки и т.п.

---

[1]) Такъ называемый желѣзный законъ заработной платы не есть *законъ.* Заработная плата иногда бываетъ и всегда *можетъ* и *должна* быть, выше предѣльной ея нормы, необходимой для поддержанія физическаго существованія рабочаго; съ другой стороны, она часто опускается ниже этой нормы, обрекая рабочихъ на медленное умираніе, на преждевременную смерть.

§ 3. Положеніе фабричнаго рабочаго класса.

Развитіе крупнаго фабричнаго производства влечетъ за собою, такимъ образомъ, въ высшей степени тяжелыя послѣдствія для рабочаго класса.

Въ физическомъ отношеніи непосильный по своей продолжительности трудъ въ чрезвычайно вредной обстановкѣ является причиной многихъ заболѣваній, преждевременной инвалидности и смерти. Механическое однообразіе труда препятствуетъ развитію мышцъ или развиваетъ однѣ мышцы въ ущербъ другимъ. Фабричный рабочій—безсиленъ и хилъ; въ 35 лѣтъ онъ старикъ. Во многихъ вредныхъ для здоровья производствахъ фабричная работа равносильна медленному отравленію. Вслѣдствіе отсутствія необходимыхъ мѣръ предосторожности несчастные „случаи", влекущіе за собою увѣчье и смерть, составляютъ нормальное явленіе фабричной жизни.

Въ особенности губителенъ фабричный трудъ для дѣтей и женщинъ. Въ Англіи парламентскія комиссіи 1833 и слѣдующихъ годовъ раскрыли страшныя злоупотребленія дѣтскимъ и женскимъ трудомъ. Дѣти 6—7 и 8 лѣтъ, по даннымъ комиссіи 1833 г., работаютъ 14—16 часовъ въ сутки, не считая обѣденныхъ промежутковъ. Въ Германіи комиссія 1824 г. раскрыла аналогичные факты: въ нѣкоторыхъ округахъ дѣти 6 лѣтъ работаютъ отъ 6 ч. утра до 8 ч. вечера.

Результаты такого труда по Туну:

„Слабосильные, переутомленные, голова рахитичная, глаза слезящіеся, грудь чахоточная, катаръ желудка; къ военной службѣ они не годятся, школу не посѣщаютъ, а если иногда бываютъ въ ней, то только для того, чтобы хоть на минуту отдохнуть и поспать. О первоначальномъ обученіи не можетъ быть рѣчи; многіе изъ нихъ не знаютъ своего возраста и даже своего имени".

Не менѣе вредно вліяніе фабричнаго труда на женщинъ. Физіологическая природа женщины требуетъ особеннаго ея положенія въ хозяйственномъ и соціальномъ организмѣ. Женщина поглощается семьей въ большей степени, чѣмъ мужчина; она необходимѣе его семьѣ. Женщина рожаетъ, кормитъ, воспитываетъ дѣтей.

Женщина слабосильнѣй мужчины; она подвержена заболѣваніямъ, отъ которыхъ онъ свободенъ. Во время беременности фабричный трудъ безусловно вреденъ, какъ женщинѣ, такъ и будущему ея ребенку.

Опытъ доказалъ, что % заболѣваній фабричныхъ работницъ значительно выше % заболѣваній рабочихъ.

Фабричный трудъ женщинъ значительно повышаетъ смертность среди дѣтей.

На *духовное* развитіе личности фабричный трудъ оказываетъ не менѣе печальное вліяніе. Безграмотность, притупляющее вліяніе механической фабричной работы—неизбѣжныя послѣдствія фабричной жизни. Ремесленнику нужна сноровка, изобрѣтательность, предпріимчивость; фабричному рабочему — механическій навыкъ къ автоматическому повторенію одного какого-нибудь движенія, одного дѣйствія. Личныя способности рабочаго значатъ мало, а иногда ничего не значатъ. Фабричный рабочій—живая машина.

Въ *нравственномъ* отношеніи, на фабричныхъ рабочихъ вредно вліяетъ отсутствіе семьи, совмѣстная ночная работа, иногда совмѣстный „въ повалку" ночлегъ, безпризорность дѣтей, недоступность для большинства рабочихъ брака.

§ 4 Отношеніе къ фабричному строю государство.

Экономическій строй, созданный крупнымъ фабричнымъ производствомъ, не могъ не обратить на себя вниманіе государства.

Уже съ полицейской точки зрѣнія, въ интересахъ безопасности и порядка, государство вынуждено къ активному вмѣшательству въ экономическую жизнь. Развитіе индустріализма неопровержимо доказало несостоятельность индивидуалистическихъ доктринъ конца прошлаго и начала настоящаго вѣка. Ад. Смитъ и его послѣдователи, проповѣдуя экономическую свободу, понимаемую, какъ невмѣшательство государства въ экономическую жизнь, имѣли въ виду исключительно проблему *производства*. Съ точки зрѣнія производства, свобода—несомнѣнное благо. Но та же свобода оказывается несостоятельной съ точки зрѣнія *распредѣленія* производимыхъ благъ. Она приводитъ къ экономическому рабству, къ порабощенію одного класса другимъ. Для урегулированія распредѣленія необходимо вмѣшательство государства въ экономическую жизнь.

Отношеніе государства, къ экономической жизни вообще и къ фабричному строю—въ частности можетъ быть двоякимъ; законодательная политика въ этой области либо опредѣляется соображеніями узко-полицейскаго свойства, либо является соціальной политикой въ истинномъ смыслѣ этого слова.

Государство, стоящее на полицейской точкѣ зрѣнія, прежде всего стремится, путемъ репрессивныхъ, карательныхъ мѣръ предупредить возможность „экономическихъ конфликтовъ"; отсюда строгіе законы, карающія рабочія стачки, самовольное и преждевременное оставленіе работы, образованіе рабочихъ союзовъ и тому под.

Въ случаѣ необходимости, принимаются и положительныя мѣры къ устраненію явленій, непосредственно угрожающихъ общественному порядку. Мѣры эти, вызываемыя, обыкновенно, требованіями минуты, имѣютъ случайный, отрывочный характеръ. Ихъ цѣль—не улучшеніе рабочаго быта, а предупрежденіе рабочихъ безпорядковъ. Воспрещеніе явной эксплоатаціи рабочаго труда путемъ произвольныхъ вычетовъ (штрафовъ) изъ заработка, путемъ уплаты заработка продуктами, продаваемыми изъ фабричныхъ лавокъ по дорогой цѣнѣ и т. п.; сокращеніе продолжительности рабочаго дня, въ особенности, для женщинъ и дѣтей,—эти и другія аналогичныя мѣры представляются безусловно необходимыми и съ узко-полицейской точки зрѣнія.

Иначе относится къ фабричному законодательству государство, стоящее на соціальной точкѣ зрѣнія,—такъ называемое, государство соціальныхъ реформъ.

Нейтральная сила, возвышающаяся надъ классовой группировкою современнаго общества, государство соціальныхъ реформъ, главную цѣль рабочаго законодательства вообще и фабричнаго въ частности усматриваетъ въ улучшеніи рабочаго быта, въ поднятіи матеріальнаго, умственнаго и нравственнаго уровня рабочихъ массъ. Для осуществленія этой цѣли оно стремится выра-

ботать систему соціальнаго законодательства, охватывающую всѣ стороны рабочаго быта,—единую, органически-цѣльную систему, части которой находились бы въ тѣсномъ и неразрывномъ взаимодѣйствіи другъ съ другомъ. Въ такомъ государствѣ фабричное законодательство не ограничивается устраненіемъ *отдѣльныхъ*, слишкомъ яркихъ и опасныхъ, аномалій; оно стремится къ улучшенію фабричнаго быта, тѣхъ условій, въ которыхъ протекаетъ жизнь фабричнаго рабочаго. Оздоровленіе фабрики путемъ улучшенія санитарныхъ и гигіеническихъ ея условій, строгая всесторонняя регламентація рабочихъ контрактовъ, забота о первоначальномъ обученіи, регламентація дѣтскаго и женскаго труда, устройство спеціальныхъ органовъ для надзора надъ фабричной жизнью, фабричной инспекціи, таковы тѣ рамки, въ которыхъ развивается фабричное законодательство современныхъ государствъ.

I. *Сфера примѣненія фабричнаго законодательства.*

§ 5. Отдѣльные вопросы фабричнаго законодательства.

Родина фабричнаго законодательства—Англія; первый фабричный законъ изданъ въ 1802 г. [1]). Вначалѣ сфера примѣненія фабричнаго законодательства весьма узка; оно касается тѣхъ только отраслей фабричной промышленности, въ которыхъ рѣзче всего обнаружилось гибельное для рабочаго класса вліяніе крупнаго капиталистическаго производства. Такъ, помянутый законъ 1802 г. касается только прядильныхъ фабрикъ. Въ 1833 г. сфера примѣненія фабричнаго законодательства нѣсколько расширяется: оно регулируетъ дѣятельность всѣхъ, вообще, фабрикъ, обрабатывающихъ *волокнистыя* вещества (текстильную индрустію). Затѣмъ, рядомъ законовъ 1845, 1850, 1860, 1864, 1867, 1870 и др. г.г. дѣйствіе фабричнаго законодательства распространяется на фабричныя предпріятія другихъ категорій, на ремесленныя заведенія и, наконецъ, на домашнюю индустрію.

Въ другихъ государствахъ, напр., въ Германіи, Италіи, Франціи, Бельгіи, фабричное законодательство, ограничиваясь первоначально охраной дѣтскаго и отчасти женскаго труда, въ теченіе долгаго времени распространялось только на фабрики, въ спеціальномъ смыслѣ слова,—и притомъ не на всѣ, а на болѣе значительныя по числу рабочихъ, или на тѣ только, въ которыхъ работаютъ дѣти и женщины, или, наконецъ, на тѣ, которыя представляютъ особенную опасность для жизни и здоровья рабочихъ (горное дѣло, фабрики для изготовленія спичекъ и т. д.).

Въ новѣйшихъ фабричныхъ законахъ замѣчается тенденція къ все большему и большему расширенію сферы ихъ дѣйствій. Нормы фабричнаго законодательства обязательны не только для фабрикъ, но и для мелкой (ручной) про-

---

[1]) Отдѣльные законы, регулирующіе ремесленный строй (отношеніе мастеровъ къ ученикамъ), встрѣчаются, впрочемъ, въ нѣкоторыхъ государствахъ, напр., въ Швейцаріи, еще въ XVII и XVIII вѣкахъ.

мышленности и, по крайнѣй мѣрѣ, отчасти для домашней индустріи. Такъ, англійскій законъ 1895 г. подчиняетъ дѣйствію фабричнаго законодательства прачешныя заведенія, доки, верфи, товарные склады; равнымъ образомъ, фабричному контролю подчиняется домашняя индустрія, если только она не ведется силами одной семьи и не имѣетъ случайнаго и временнаго характера. Въ Швейцаріи союзный законъ 1890 г. регулируетъ рабочее время на желѣзныхъ дорогахъ и въ другихъ транспортныхъ предпріятіяхъ. Въ отдѣльныхъ швейцарскихъ кантонахъ — Базелѣ, Гларусѣ, Цюрихѣ, Люцернѣ и др. — въ послѣдніе годы изданы законы, подвергающіе детальной регламентаціи мелкое (ручное) производство, какъ-то: швейное, часовое и т. под. Изъ домашнихъ производствъ отъ фабричнаго контроля свободны только тѣ, въ которыхъ работаютъ члены семьи подъ руководствомъ отца или матери. Въ Германіи новый законъ 1891 г. содержитъ рядъ постановленій, касающихся служащихъ и учениковъ *торговыхъ* предпріятій, какъ-то: магазиновъ, лавокъ, банковъ, кредитныхъ учрежденій и т. д. Правительственнымъ распоряженіемъ 1697 г. ограниченъ рабочій день дѣтей, подростковъ и женщинъ въ портняжныхъ и бѣлошвейныхъ заведеніяхъ.

Во *Франціи* законы 1892 и 93 г. касаются также не только фабричной, но и мелкой ремесленной промышленности, за нѣкоторыми, впрочемъ, исключеніями.

Въ Бельгіи—предпріятія, подлежащія фабричному контролю, указаны въ особомъ спискѣ, послѣднее изданіе котораго относится къ 1887 г.; въ послѣднее время этотъ списокъ увеличенъ рядомъ добавленій въ такой степени, что онъ охватываетъ почти всю крупную и мелкую промышленность страны. Изъ ремесленныхъ заведеній фабричному контролю подлежатъ, напр., столяры, слесаря, кузнецы, мясники и пекари.

Въ Соединенныхъ Штатахъ фабричное законодательство развивается, главнымъ образомъ, законодательною дѣятельностью отдѣльныхъ штатовъ. Въ Нью-Іоркѣ законъ 1895 г. регламентируетъ подробнѣйшимъ образомъ хлѣбопекарный промыселъ; законъ 1896 г. ограничиваетъ дѣтскій и женскій трудъ въ торговыхъ заведеніяхъ.

Приведенные факты неопровержимо доказываютъ постепенное расширеніе сферы примѣненія фабричнаго законодательства. Фабричное законодательство постепенно становится *рабочимъ* законодательствомъ. Государство считаетъ необходимымъ охрану не только фабричныхъ рабочихъ, но, вообще, рабочаго класса.

II. Регламентація фабричной среды.

Подъ регламентаціей фабричной среды мы понимаемъ заботу государства о надлежащемъ устройствѣ фабричныхъ помѣщеній, отвѣчающемъ требованіямъ общественной гигіены и нравственности. **§ 6 Продолженіе.**

Въ разсматриваемомъ отношеніи особаго вниманія заслуживаетъ новѣйшее германское и англійское законодательство.

Согласно германскому закону 1891 г., на фабрикахъ должны быть приняты всѣ мѣры для предупрежденія опасностей и устраненія вреда для жизни и здоровья рабочихъ. Въ особенности законъ требуетъ достаточнаго количества свѣта и воздуха, хорошей вентиляціи, устраненія фабричной пыли, паровъ и газовъ, надлежащаго устройства приспособленій для предупрежденія несчастныхъ случаевъ. Вмѣстѣ съ тѣмъ законъ заботится о поддержаніи доброй нравственности въ фабричной средѣ. Женщины и мужчины должны работать, по возможности, раздѣльно. Для мужчинъ и женщинъ должны быть отдѣльныя одѣвальни, уборныя и отхожія мѣста, и т. д. и т. д. Согласно англійскому законодательству, фабрики и другія промышленныя заведенія должны содержаться въ возможной чистотѣ и хорошо вентилироваться. Они не должны быть чрезмѣрно переполнены рабочими, такъ, чтобы на каждаго рабочаго приходилось не меньше 7 куб. м. воздуха, а при сверхъурочныхъ работахъ не меньше 11,3 куб. м. Отбросы производства должны обеззараживаться; отхожія мѣста должны отвѣчать санитарнымъ требованіямъ. Стѣны и потолки фабрикъ каждые 14 мѣсяцевъ должны бѣлиться, а если они выкрашены масляной краской, тщательно чиститься, а каждые 7 лѣтъ перекрашиваться. На фабрикахъ должна быть поддерживаема возможно умѣренная температура.

Независимо отъ регламентаціи фабричнаго устройства, новѣйшіе англійскіе законы регламентируютъ также домашнюю обработку фабричнаго матеріала рабочими. Опытъ доказалъ, что усиливающаяся строгость фабричнаго законодательства привела къ тому, что фабриканты или даже сами рабочіе часть матеріала сдаютъ для обработки другимъ рабочимъ на домъ, гдѣ, конечно, работа происходитъ въ невозможнѣйшихъ гигіеническихъ условіяхъ, внѣ всякаго надзора фабричной инспекціи.

Для предупрежденія этого явленія, извѣстнаго подъ именемъ sweating-system, законъ 1895 г. предоставилъ Министру Внутреннихъ Дѣлъ право воспрещать, подъ страхомъ отвѣтственности, фабрикантамъ и мастерамъ сдавать матеріалъ для обработки тѣмъ рабочимъ, которые, по заявленію фабричнаго инспектора, работаютъ въ помѣщеніяхъ, вредныхъ или опасныхъ для ихъ здоровья. Постановленіе это, впрочемъ, на практикѣ до сихъ поръ еще не получило осуществленія.

Кромѣ общихъ санитарныхъ и гигіеническихъ требованій, предъявляемыхъ закономъ ко всѣмъ, вообще, промышленнымъ предпріятіямъ, новѣйшее англійское законодательство ставитъ въ особо стѣснительныя условія производства, признаваемыя, по самой своей природѣ, опасными для жизни и здоровья рабочихъ. Такъ, спеціальная регламентація нѣкоторыхъ производствъ,— свинцовобѣлильныхъ фабрикъ, фабрикъ, обрабатывающихъ волокнистыя вещества, химическихъ и др., встрѣчается уже въ сравнительно раннихъ законахъ (1878, 1881, 1883 и др. гг.). Новелла 1891 г. предоставляетъ главному фабричному инспектору право издавать особыя постановленія, охраняющія жизнь и здоровье рабочихъ, для фабрикъ, признаваемыхъ центральнымъ вѣдомствомъ вредными или опасными по

характеру своего производства. На основаніи этой новеллы признаны подлежащими спеціальной регламентаціи такія производства, какъ красильныя, свинцовобѣлильныя, мышьяковыя, спичечныя, химическія, льнопрядильныя и мног. др.

Аналогичныя, хотя и не столь полныя, постановленія встрѣчаемъ мы и въ другихъ законодательствахъ—австрійскомъ, швейцарскомъ, французскомъ, бельгійскомъ, голландскомъ и мн. др.

Въ отличіе отъ Россіи, въ западно-европейскихъ государствахъ рабочія жилища не находятся ни въ какой связи съ фабрикой: рабочіе живутъ на сторонѣ, а не при фабрикѣ. Поэтому въ фабричныхъ законодательствахъ мы почти не встрѣчаемъ постановленій, касающихся рабочихъ жилищъ. Впрочемъ, въ видѣ исключенія, можно указать на новѣйшіе законы нѣкоторыхъ швейцарскихъ кантоновъ (напр., Цюриха, Ст.—Галлена и др.), въ которыхъ администрація обязана контролировать помѣщеніе и продовольствіе работницъ, живущихъ у работодателей.

III. Порядокъ изданія фабричныхъ правилъ.

Условія фабричнаго труда опредѣляются правилами внутренняго распорядка, дѣйствующими на фабрикѣ. Общеизвѣстность этихъ правилъ составляетъ необходимое условіе *опредѣленности и безспорности* рабочаго договора; въ свою очередь, опредѣленность и безспорность договора—одна изъ важнѣйшихъ гарантій „фабричнаго мира“. **§ 7. Продолженіе.**

Поэтому, нѣкоторыя законодательства, напр., Германское, Австрійское и др., содержатъ подробныя постановленія о порядкѣ изданія вышеозначенныхъ правилъ. Германскій законъ 1891 г. требуетъ, чтобы каждой фабрикой сколько нибудь значительнаго размѣра (не менѣе 20 рабочихъ) изданы были фабричныя правила (Arbeitsordnungen), обязательныя какъ для фабрикантовъ, такъ и для рабочихъ.

Правила эти должны опредѣлять:

1) начало и конецъ рабочаго дня, а также перерывы для отдыха и ѣды;

2) время и способъ уплаты рабочимъ заработка;

3) порядокъ увольненія рабочаго по собственному его желанію или распоряженіемъ фабричной администраціи;

4) порядокъ наложенія штрафовъ;

5) послѣдствія самовольнаго оставленія рабочимъ фабрики безъ заблаговременнаго о томъ увѣдомленія.

Кромѣ вышеупомянутыхъ обязательныхъ постановленій, правила могутъ содержать и другія детальныя опредѣленія внутренняго распорядка, поскольку они не противорѣчатъ закону.

До изданія правилъ, фабричная администрація обязана выслушать мнѣніе о нихъ *рабочаго комитета*, избираемаго изъ своей среды совершеннолѣтними рабочими; мнѣніе это для администраціи, впрочемъ, не обязательно.

Содержаніе фабричныхъ правилъ, во всякомъ случаѣ, должно соотвѣтствовать требованіямъ фабричнаго законодательства, ограничивающаго „договорную свободу“ работодателей и рабочихъ.

IV. Регламентація фабричнаго труда.

А. Условія допущенія рабочихъ къ фабричному труду.

§ 8. **Продолженіе.** Не всякій желающій можетъ быть допущенъ къ фабричному или вообще рабочему труду; препятствіемъ въ этомъ отношеніи является возрастъ и отчасти—полъ.

Такъ, прежде всего, дѣти, моложе извѣстнаго возраста, вовсе не могутъ быть принимаемы на фабрики (и въ другія промышленныя заведенія) въ качествѣ рабочихъ. Предѣльный возрастъ разными законодательствами опредѣляется разно. Въ Италіи онъ равняется 9 годамъ; въ Даніи — 10; въ Англіи—11 г. причемъ требуется врачебное свидѣтельство, удостовѣряющее способность малолѣтняго къ фабричной работѣ; въ Германіи, Бельгіи—12 г.; во Франціи—13 г.; впрочемъ, малолѣтній, имѣющій свидѣтельство о полученіи первоначальнаго образованія и врачебное удостовѣреніе въ надлежащемъ физическомъ развитіи допускается во Франціи къ работѣ съ 12 лѣтъ; въ Швейцаріи, Австріи (только на фабрикахъ) и Норвегіи предѣльный возрастъ равенъ 14 г.; въ Норвегіи, впрочемъ, по свидѣтельству врача малолѣтніе допускаются къ работѣ и 12-ти лѣтъ.

Что касается пола, то многія законодательства воспрещаютъ работу женщинамъ въ теченіе опредѣленнаго времени (3—4 недѣли) послѣ родовъ; всего дальше въ этомъ отношеніи идетъ Швейцарское законодательство, воспрещающее женщинамъ работу въ теченіе 2-хъ недѣль до и 6 недѣль послѣ родовъ.

На нѣкоторыя фабрики и, вообще, промысловыя предпріятія, вслѣдствіе чрезмѣрной трудности или опасности производства, а также изъ соображеній нравственнаго свойства, женщины и дѣти не могутъ быть допускаемы вовсе къ работѣ.

Такъ, въ Германіи воспрещена работа дѣтей и женщинъ—вполнѣ или въ наиболѣе вредныхъ и опасныхъ отдѣленіяхъ—на спичечныхъ и свинцовобѣлильныхъ заводахъ, въ резиновой мануфактурѣ (въ отдѣленіяхъ, изготовляющихъ, такъ называемые презервативы) и т. под. Малолѣтніе обоего пола не могутъ работать у лицъ, лишенныхъ, по суду, правъ гражданской чести. Въ Англіи женщинамъ и дѣтямъ воспрещена работа на горныхъ промыслахъ, подземная работа; дѣти не могутъ быть принимаемы на зеркальныя, ртутныя, свинцовобѣлильныя, стеклянныя, спичечныя фабрики, на пороховые заводы и т. д. Во Франціи законъ 1892 г. предоставляетъ администраціи право воспретить женскій и дѣтскій трудъ въ такихъ заведеніяхъ, въ которыхъ онъ сопряженъ съ опасностью или вредомъ для ихъ жизни, здоровья или нравственности. На основаніи этихъ

законовъ издано значительное число ограничительныхъ распоряженій,—въ частности, относительно химической индустріи.

Необходимо, наконецъ, замѣтить, что почти во всѣхъ западно-европейскихъ государствахъ дѣти допускаются къ фабричному труду лишь подъ условіемъ полученія ими первоначальнаго образованія. Въ Германіи, кромѣ того, фабриканты обязаны предоставить несовершеннолѣтнимъ, не достигшимъ 18 л., возможность получить дополнительное образованіе (Fortbildungsunterricht), если только въ данной мѣстности имѣются соотвѣтствующія этой цѣли учебныя заведенія.

В. Рабочій день.

По общему правилу, продолжительность рабочаго дня регламентируется только въ отношеніи женщинъ и дѣтей. Продолжительность рабочаго дня взрослаго мужчины предоставляется соглашенію работодателя съ рабочими. Исключеніемъ, въ разсматриваемомъ отношеніи, является законодательство Австріи, Франціи, Швейцаріи и нѣкоторыхъ штатахъ Сѣверо-Американской республики. Въ Австріи нормальный рабочій день установленъ только для фабрикъ и горнаго производства: онъ равенъ 11 часамъ, не считая перерывовъ.

Во Франціи рабочій день *фабричныхъ* рабочихъ, декретомъ 1848 г., опредѣленъ въ 12 часовъ; декретъ этотъ до сихъ поръ остается въ силѣ и вновь подтвержденъ закономъ 1892 г.

Дальше всѣхъ европейскихъ государствъ въ дѣлѣ охраны рабочаго труда идетъ Швейцарія. Союзный законъ 1877 г. опредѣляетъ, что для *всѣхъ* фабричныхъ рабочихъ нормальная продолжительность рабочаго дня не должна превышать 11 часовъ, а наканунѣ воскресныхъ и праздничныхъ дней—10 часовъ при этомъ рабочіе часы на всѣхъ фабрикахъ, кромѣ тѣхъ, которыя, по своей природѣ, требуютъ непрерывной работы, должны приходиться между 6 час. утра и 8 час. вечера. Такимъ образомъ, ночная работа, по общему правилу, на фабрикахъ въ Швейцаріи воспрещена.

Въ Сѣверо-Американскихъ Штатахъ продолжительность рабочаго дня опредѣлена въ 10 часовъ въ Мэнѣ, Миннесотѣ, Небраскѣ, Огіо и Родъ-Исландѣ, въ 8 часовъ—въ Калифорніи, Коннектикутѣ, Иллинойсѣ, Нью-Іоркѣ и Пенсильваніи; допускается, впрочемъ, удлиненіе рабочаго дня добровольнымъ соглашеніемъ работодателя съ рабочими.

Не считая, по общему правилу, возможной регламентацію рабочаго дня взрослыхъ мужчинъ, нѣкоторыя законодательства прибѣгаютъ, однако, къ такой регламентаціи въ отношеніи къ производствамъ, особенно вреднымъ и опаснымъ для здоровья рабочихъ. Въ этомъ отношеніи особеннаго вниманія заслуживаетъ Германское законодательство. Такъ уже въ 1886 г. Правительственнымъ распоряженіемъ установлено было, что рабочій день взрослыхъ мужчинъ на свин-

цовобѣлильныхъ фабрикахъ не можетъ продолжаться больше 12 часовъ. Впослѣдствіи отчеты фабричныхъ инспекторовъ обнаружили что и въ производствахъ — по существу, не вредныхъ — установившаяся на практикѣ чрезмѣрно продолжительная работа дѣйствуетъ губительнымъ образомъ на здоровье рабочихъ. Вслѣдствіе этого въ настоящее время Союзному Совѣту предоставлено право опредѣлять продолжительность рабочаго дня и перерывовъ въ тѣхъ производствахъ, въ которыхъ чрезмѣрная продолжительность работы угрожаетъ здоровью рабочихъ.

Переходимъ къ регламентаціи рабочаго дня, такъ называемыхъ „защищенныхъ" лицъ,—несовершеннолѣтнихъ и женщинъ.

Что касается, прежде всего, несовершеннолѣтнихъ, то во всѣхъ законодательствахъ различаютъ двѣ категоріи ихъ: дѣти и подростки, пользующіеся не одинаковою степенью защиты. Вообще же, регламентація дѣтскаго и женскаго рабочаго дня заключается во 1-хъ, въ ограниченіи числа рабочихъ часовъ и во 2-хъ, въ воспрещеніи ночной работы.

Въ Германіи дѣти моложе 14 лѣтъ, т. е. отъ 12 до 14 лѣтъ, могутъ работать не больше 6 часовъ, подростки отъ 14 до 16 лѣтъ не больше 10 часовъ. Рабочій день несовершеннолѣтнихъ начинается не раньше $5^1/_2$ часовъ утра и оканчивается не позже $8^1/_2$ часовъ вечера. Перерывы для отдыха и ѣды составляютъ $^1/_2$ часа для дѣтей (до 14 л.) и 2 час. для подростковъ (до 16 л.) и женщинъ: 1 часъ на обѣдъ и по получасу до и послѣ обѣда. Пребываніе несовершеннолѣтнихъ во время перерыва на фабрикѣ допускается только въ томъ случаѣ, если въ помѣщеніи, гдѣ они находятся, на время перерыва вовсе прекращается работа.

Рабочій день женщинъ старше 16 лѣтъ равняется 11 часамъ, а наканунѣ воскресеній и праздниковъ—10 часамъ. Ночная работа женщинамъ воспрещена, а также въ субботу и наканунѣ праздниковъ — послѣобѣденная работа отъ $5^1/_2$ часовъ пополудни. Обѣденный промежутокъ долженъ равняться, по крайней мѣрѣ, часу. Семейной женщинѣ предоставляется право требовать освобожденія отъ работы за $^1/_2$ часа до обѣда, такъ что для нея обѣденный промежутокъ долженъ быть не меньше $1^1/_2$ часовъ.

Значеніе приведенныхъ правилъ подрывается, однако, множествомъ допускаемыхъ закономъ исключеній.

Англійское законодательство, опредѣляя рабочій день защищенныхъ лицъ, различаетъ фабрики обрабатывающія волокнистыя вещества, какъ наиболѣе вредныя, отъ всѣхъ вообще другихъ фабрикъ. На первыхъ фабрикахъ рабочее время для женщинъ и подростковъ (отъ 14 до 18 лѣтъ) не должно превышать $56^1/_2$ часовъ въ недѣлю, на вторыхъ — 60 часовъ.

Относительно дѣтей моложе 14 лѣтъ въ Англіи дѣйствуетъ система, такъ называемая halfe time: дѣти работаютъ только въ одной смѣнѣ, до или послѣобѣденной или только день черезъ день; такимъ образомъ, дѣти въ двѣ недѣли работаютъ столько часовъ сколько женщины и подростки въ недѣлю.

Ночная работа защищеннымъ лицамъ воспрещена; исключеніе для подростковъ отъ 14 до 18 лѣтъ, допускается въ нѣкоторыхъ фабрикахъ съ непрерывнымъ производствомъ.

Англійское законодательство для облегченія фабричнаго труда строго регламентируетъ перерывы въ работѣ. Они должны составлять не меньше 2 часовъ въ рабочій день; непрерывно работа не можетъ продолжаться больше $4^1/_2$ часовъ на текстильныхъ и 5 часовъ, на другихъ фабрикахъ; по субботамъ работа должна прекращаться въ 1—2 часа пополудни.

До 1895 г. значеніе вышеприведенныхъ нормъ ослаблялось въ значительной степени тѣмъ, что фабричное законодательство Англіи допускало въ широкихъ размѣрахъ сверхурочную работу. Новелла 1895 г. вовсе воспрещаетъ сверхурочную работу дѣтей и подростковъ и ограничиваетъ сверхурочную работу женщинъ, а именно, допускаетъ 14-ти часовой трудъ (съ 2-хъ часовымъ перерывомъ) не чаще 3 дней въ недѣлю и вообще не больше 30 дней въ году.

Во Франціи рабочій день дѣтей (13—16 лѣтъ) равенъ 10 часамъ; подростки могутъ работать не больше 60 часовъ въ недѣлю и 11 часовъ въ день, женщины—не больше 11 часовъ въ день. Ночная работа несовершеннолѣтнимъ и женщинамъ воспрещена. Сверхурочная работа разрѣшается только женщинамъ и притомъ не больше 60-ти двѣнадцатичасовыхъ рабочихъ дней въ теченіе года.

Что касается другихъ государствъ, то почти всѣ они, регламентируя трудъ несовершеннолѣтнихъ, различаютъ дѣтей отъ подростковъ. Продолжительность дѣтскаго труда равняется 6 часамъ въ Португаліи, $6^1/_2$ въ Даніи, 8 часамъ въ Италіи и Швеціи; рабочій день подростковъ равенъ 10 часамъ въ Швеціи и Португаліи, 12 часамъ—въ Даніи. Въ Бельгіи рабочій день всѣхъ, вообще, несовершеннолѣтнихъ (отъ 12 до 16 лѣтъ) равенъ 12 часамъ; въ Голландіи (до 16 лѣтъ) 11 часамъ; въ Норвегіи (до 18 лѣтъ) 10 часамъ. Почти во всѣхъ государствахъ дѣтямъ воспрещается ночной трудъ.

Рабочій день женщинъ во многихъ государствахъ (Даніи, Швеціи, Норвегіи, Португаліи и др.) вовсе не регламентируется закономъ; въ Бельгіи опредѣляется рабочій день женщинъ въ возрастѣ 16 лѣтъ до 21 года (11 часовъ).

Въ Соединенныхъ Штатахъ регламентація рабочаго дня предусматривается не союзнымъ закономъ, а законами отдѣльныхъ штатовъ. Отсюда значительное разнообразіе опредѣленій, касающихся разсматриваемаго вопроса. Предѣльный для допущенія по фабричному труду возрастъ колеблется между 10 годами (Мичиганъ, Массачусетъ и др.) и 14 годами (Огіо, впрочемъ, условно; Нью-Джерсей; только для дѣвочекъ). Рабочій день колеблется между 8 часами (Калифорнія, Висконсинъ) и 10 часамъ (большинство штатовъ). Рабочій день женщинъ опредѣляется только законодательствомъ 5 штатовъ (Висконсинъ, Дакота, Массачусетъ, Мичиганъ, Миннесота); онъ равняется 8—10 часамъ.

С. Воскресный и праздничный отдыхъ.

Опытъ доказалъ, что вредный во всѣхъ отношеніяхъ для рабочихъ характеръ фабричной (и вообще, промысловой) работы обусловливается, главнымъ образомъ, непрерывностью ея. Рабочему для возстановленія его физическихъ и духовныхъ силъ нуженъ отдыхъ; отсюда — забота фабричнаго законодательства почти всѣхъ цивилизованныхъ государствъ о воскресномъ и праздничномъ отдыхѣ рабочихъ.

Послѣдовательное осуществленіе разсматриваемой мѣры представляетъ, однако, значительныя трудности.

Во-1-хъ, нѣкоторыя производства, по своему характеру, требуютъ непрерывной работы; во-2-хъ, на нѣкоторыхъ производствахъ работа должна вестись непрерывно въ теченіе неопредѣленно-продолжительнаго промежутка времени; въ 3-хъ, такъ называемыя, сезонныя производства требуютъ чрезвычайно интенсивной работы въ теченіе нѣсколькихъ мѣсяцевъ. Вообще, интенсивность работы находится въ зависимости отъ спроса; при сильномъ спросѣ воспрещеніе воскресной работы убыточно для предпріятія. Наконецъ, во всѣхъ предпріятіяхъ существуютъ *постоянныя* занятія, или занятія, спеціально производимыя въ свободныя отъ производства дни (сторожа, чистильщики и т. п.).

Наиболѣе полное законодательство о воскресномъ и праздничномъ отдыхѣ мы находимъ въ Германіи.

Согласно закону 1891 г., воскресная и праздничная работа воспрещена подъ страхомъ наказанія (штрафъ въ 600 м.), падающаго на лицъ, допускающихъ такую работу въ своихъ предпріятіяхъ. Отдыхъ долженъ продолжаться въ воскресный и праздничный день не меньше 24 ч., въ теченіе двухъ праздничныхъ дней или (воскреснаго и слѣдующаго непосредственно за нимъ праздничнаго дня)—не меньше 36 часовъ. Нѣкоторыя работы (въ случаѣ крайней необходимости,—для составленія инвентаря, чистка и сторожевая служба) разрѣшаются и въ праздники. Союзному Совѣту предоставлено право разрѣшать воскресную и праздничную работу предпріятіямъ, требующимъ непрерывной работы, или имѣющимъ сезонный характеръ. Списокъ этихъ предпріятій опубликованъ въ 1895 г., и съ этого времени постановленія объ отдыхѣ получили фактическое осуществленіе.

Аналогичныя постановленія существуютъ и въ другихъ законодательствахъ,—напр., въ Австрійскомъ и Швейцарскомъ. Въ Швейцаріи рабочимъ, лишеннымъ воскреснаго и праздничнаго отдыха, должны быть предоставлены для отдыха 1 полный день и 2 полудня въ мѣсяцъ.

Въ нѣкоторыхъ государствахъ,—напр., въ Англіи, Франціи, Даніи и др., воскресный отдыхъ обезпеченъ только, такъ называемымъ, защищеннымъ лицамъ,—дѣтямъ, подросткамъ и женщинамъ.

Д) Расчетъ съ рабочими (уплата заработка).

Законодательныя мѣры не могутъ непосредственно вліять на *высоту* заработной платы: она опредѣляется многоразличными факторами національной, а отчасти и міровой хозяйственной жизни. Но законъ, защищая интересы рабочаго класса, можетъ и долженъ принять мѣры, чтобы заработная плата, выговоренная рабочимъ въ свою пользу, не уменьшалась недобросовѣстнымъ работодателемъ путемъ всевозможныхъ вычетовъ, взимаемыхъ, подъ разными предлогами, съ рабочаго. Практика доказала, что, обязывая рабочаго договоромъ къ забору предметовъ первой необходимости изъ фабричныхъ лавокъ, предоставляя рабочимъ помѣщеніе за чрезмѣрно высокую плату, или производя расчетъ не деньгами, а предметами потребленія и т. п., работодатели доводятъ эксплоатацію рабочаго труда до крайнихъ предѣловъ.

Отсюда — подробная регламентація расчета работодателей съ рабочими встрѣчаемая во всѣхъ, безъ исключенія, фабричныхъ законодательствахъ.

Такъ, согласно германскому закону 1891 г. фабриканты могутъ снабжать своихъ рабочихъ отопленіемъ, освѣщеніемъ, продовольствіемъ, лекарствами и врачебною помощью не иначе, какъ по собственной цѣнѣ; отдавая въ наемъ помѣщенія или въ аренду участки земли, они не имѣютъ права взимать съ рабочихъ больше существующей въ данной мѣстности наемной или арендной платы.

Расчетъ съ рабочими, по общему правилу, не долженъ производиться въ съѣстныхъ или питейныхъ лавкахъ; заработная плата должна выдаваться рабочему на руки; работодатель подвергается штрафу или аресту, если онъ выдастъ слѣдуемую рабочему плату третьему лицу,—кредитору рабочаго. Въ Англіи законы, регулирующіе расчетъ съ рабочими, восходятъ къ среднимъ вѣкамъ: первый законъ былъ изданъ 1464 г. Въ настоящее время дѣйствующее англійское право требуетъ, чтобы расчетъ съ рабочими производился англійской монетой; признаются недѣйствительными договоры, обязывающіе рабочаго получать расчетъ въ опредѣленномъ мѣстѣ или въ опредѣленной формѣ; вычеты изъ заработной платы допускаются только въ случаяхъ, предусмотрѣнныхъ закономъ. Новѣйшій законъ 1896 г. касается вопроса о денежныхъ штрафахъ, о вычетахъ изъ заработной платы за порчу матеріала, о вычетахъ за пользованіе матеріаломъ, освѣщеніемъ, машинами, отопленіемъ и т. под. Допуская штрафы, взимаемые работодателемъ *въ свою пользу*, законъ требуетъ, чтобы облагаемые штрафами проступки были предусмотрѣны рабочимъ договоромъ, а также, чтобы эти проступки могли причинить матеріальный ущербъ производству. Вычеты за порчу матеріала должны соотвѣтствовать убыткамъ, дѣйствительно понесеннымъ работодателемъ; наконецъ, вычеты за пользованіе матеріаломъ не должны превышать стоимости матеріала.

Вообще, необходимо замѣтить, что въ разсматриваемомъ отношеніи англій-

ское законодательство стоитъ ниже законодательства большинства европейскихъ государствъ, вовсе не допускающихъ вычетовъ за порчу матеріала, или штрафовъ, взимаемыхъ работодателемъ въ свою пользу и т. под. Еще неудовлетворительнѣе разсматриваемый вопросъ регламентируется французскимъ законодательствомъ: здѣсь мы встрѣчаемся почти съ полнымъ отсутствіемъ какихъ бы то ни было нормъ, регулирующихъ рабочій расчетъ.

Наоборотъ, законодательство о рабочей платѣ (такъ называемыхъ Truckgesetze) весьма обширно содержательно въ Австро-Венгріи, Бельгіи, Норвегіи, Швейцаріи, Соединенныхъ Штатахъ и др. По общему правилу, воспрещаются *всякіе* вычеты изъ заработной платы, кромѣ вычетовъ на возмѣщеніе *стоимости* предметовъ первой необходимости, коими работодатели снабжаютъ рабочихъ. Штрафы, налагаемые на рабочихъ въ предусмотрѣнныхъ закономъ случаяхъ и въ допускаемомъ закономъ размѣрѣ, поступаютъ въ особыя кассы и образуютъ спеціальный фондъ, предназначенный служить интересамъ рабочихъ.

Е. Прекращеніе рабочаго договора.

Обстоятельную регламентацію разсматриваемаго вопроса мы встрѣчаемъ только въ Германскомъ законодательствѣ. При отсутствіи спеціальнаго соглашенія рабочій договоръ можетъ быть прекращенъ заблаговременнымъ заявленіемъ одной изъ договаривающихся сторонъ. Фактическое прекращеніе работы можетъ воспослѣдовать не раньше, какъ спустя 14 дней послѣ помянутаго заявленія. Впрочемъ, въ исключительныхъ случаяхъ, указанныхъ закономъ, и работодатель и рабочій имѣютъ право немедленнаго прекращенія договора (обманъ при заключеніи договора, грубость, воровство, неаккуратность, грубая неосторожность, болѣзнь; съ другой стороны, обиды, удержаніе заработка, опасность работы).

Впрочемъ, и помимо перечисленныхъ въ законѣ причинъ, обѣ стороны имѣютъ право до истеченія законнаго 14-дневнаго срока прекратить договоръ, если къ тому имѣются „важныя основанія“ (aus wichtigen Gründen). Насколько эти основанія, дѣйствительно важны—рѣшаетъ судъ.

Въ случаѣ преждевременнаго незаконнаго прекращенія рабочимъ работы, мелкіе предприниматели (имѣющіе меньше 20 рабочихъ) получаютъ eo ipso право требовать съ рабочаго уплаты за каждый день, остающійся до заключеннаго срока, — однако, не больше какъ за недѣлю,—вознагражденія въ размѣрѣ получаемой имъ поденной платы. Крупнымъ предпринимателямъ предоставляется внести въ рабочій договоръ правило, согласно которому, въ случаѣ самовольнаго оставленія работы, удерживается съ рабочаго причитающееся ему жалованье за послѣднюю рабочую недѣлю.

Рабочему, уволенному до срока, предоставляется право требовать съ работодателя возмѣщенія убытковъ.

Вмѣстѣ съ рабочими, прекратившими до срока работу, гражданскую отвѣтственность несутъ и работодатели, склонившіе рабочаго къ нарушенію дого-

вора, или принявшіе его къ себѣ на службу, зная, что онъ нарушилъ договоръ съ другимъ работодателемъ.

V. *Органы надзора.*

Развитіемъ фабричнаго законодательства обусловлено созданіе спеціальныхъ органовъ для надзора надъ фабричнымъ и, вообще, промышленнымъ дѣломъ,— или, точнѣе, для надзора надъ отношеніемъ, существующимъ между работодателями и рабочими. Необходимость спеціальной фабричной инспекціи объясняется не только обширностью фабричнаго законодательства, но и спеціальнымъ, техническимъ, характеромъ его нормъ, требующимъ отъ органовъ надзора спеціальной подготовки, техническихъ свѣдѣній. Фабричная инспекція— органъ *спеціальной* полиціи, подобно тому, какъ судебные пристава—органъ полиціи судебной сборщики податей—органъ финансовой. 9 Продолженіе.

Въ настоящее время спеціальная фабричная инспекція существуетъ почти во всѣхъ государствахъ, гдѣ только имѣется сколько-нибудь развитое фабричное законодательство. Изъ европейскихъ государствъ мы не встрѣчаемъ института фабричныхъ инспекторовъ въ Румыніи и Испаніи, но въ этихъ государствахъ, вообще, фабричнаго законодательства не существуетъ.

Разсматриваемый нами институтъ фабричной инспектуры сравнительно недавняго происхожденія. Въ Англіи онъ существуетъ съ 1833 г., въ Австріи—съ того же времени, во Франціи—съ 1841 г., въ Германіи должность инспекторовъ пріобрѣтаетъ повсемѣстный и обязательный характеръ съ 1878 г., въ Голландіи и Швеціи инспектора существуютъ съ 1889 г., въ Португаліи—съ 1891 г., въ Норвегіи—съ 1893 г., въ Бельгіи—съ 1894 г.

Первоначально число фабричныхъ инспекторовъ ограничено. Въ Англіи, напримѣръ, въ 1833 г. ихъ только 4; въ 1891 г. ихъ уже 56; въ 1895 г.— 95. Съ расширеніемъ функцій фабричной инспектуры мы наблюдаемъ постепенную дифференціацію самой должности. Въ Англіи, напримѣръ, учреждается спеціальная инспектура санитарной части. Въ Швейцаріи союзному совѣту закономъ предоставлено право назначать спеціальныхъ инспекторовъ для отдѣльныхъ отраслей промышленнаго дѣла.

Нѣкоторыя отрасли промышленности во многихъ государствахъ — по соображеніямъ практическаго свойства (большею частью, „вѣдомственнымъ")— изъяты изъ вѣдѣнія фабричной инспекціи, такъ, напримѣръ, во Франціи, Бельгіи, Голландіи фабричному надзору не подчиняется горное дѣло; въ Бельгіи, кромѣ того, внѣ фабричнаго надзора стоитъ санитарная часть; въ Швеціи мелкая промышленность равнымъ образомъ не подлежитъ вѣдѣнію фабричной инспекціи.

Любопытно отмѣтить, что въ Англіи и Франціи, наряду съ фабричными инспекторами, существуютъ должности фабричныхъ инспектрисъ. Въ Англіи такихъ должностей 4; во Франціи 20 (на 76 департаментскихъ инспекторовъ).

В. Фабричное законодательство въ Россіи.

§ 10. Историческій очеркъ. Первый фабричный законъ изданъ въ 1882 г. До этого времени дѣйствуетъ мнѣніе Государственнаго Совѣта 1835 г., разсматривавшее отношеніе между работодателемъ и рабочимъ, какъ частноправное, договорное отношеніе. Съ 1835 и до 1882 г. мы встрѣчаемся съ рядомъ „временныхъ мѣръ", имѣющихъ характеръ робкихъ попытокъ, неумѣлыхъ эскизовъ будущаго фабричнаго законодательства.

Въ 1858 г. издается Положеніе о временной комиссіи для разбора дѣлъ между рядчиками въ С.-Петербургѣ. Въ 1860 г. такая же Комиссія учреждается въ Москвѣ.

Въ 1870 г. учреждается комиссія подъ предсѣдательствомъ гр. Валуева. Въ 1871 г. комиссія эта вырабатываетъ проектъ „Устава о личномъ наймѣ рабочихъ и прислуги". Содержаніе проекта: охрана дѣтскаго и женскаго труда; мѣры предосторожности; устройство фабричныхъ помѣщеній. Проектъ остается неосуществленнымъ.

Въ 1873 г. Министерствомъ Внутреннихъ Дѣлъ (гр. Валуевъ) составляется новый проектъ. Основная его мысль: необходимо оградить работодателей отъ произвола рабочихъ. Имъ вводится рабочая книжка, имѣющая характеръ фабричнаго паспорта. Рабочій прикрѣпляется къ фабрикѣ. За самовольный уходъ съ фабрики полагается наказаніе; фабрикантъ имѣетъ право насильственнаго привода рабочихъ чрезъ полицію.

Проектъ гр. Валуева былъ отвергнутъ Государственнымъ Совѣтомъ; при этомъ Министрамъ было поручено входить въ Государственный Совѣтъ съ отдѣльными предложеніями, по указаніямъ опыта.

Въ 1881 г. издается положеніе о временной Комиссіи по фабричнымъ дѣламъ при СПБ. Оберъ-Полиціймейстерѣ. Въ 1884 г. существованіе Комиссіи продолжено еще на три года. Такая же Комиссія учреждена въ Москвѣ.

1 іюня 1882 г. издается законъ о работѣ малолѣтнихъ, опредѣляющій продолжительность рабочаго дня для дѣтей (12—15 лѣтъ) въ 8 часовъ и воспрещающій ночную работу. Для наблюденія за исполненіемъ закона учреждается фабричная инспекція.

Законъ 3 іюня 1885 г. дополнительно воспрещаетъ ночныя работы на мануфактурахъ для женщинъ и подростковъ, не достигшихъ 17 лѣтъ. Любопытно происхожденіе этого закона.

СПБ. мануфактуры съ 80-хъ годовъ почти не пользуются дѣтскимъ трудомъ и избѣгаютъ ночныхъ работъ. Объясняется это, во-1-хъ, дороговизной рабочаго труда въ Петербургѣ сравнительно съ Москвой, во-2-хъ, пришлымъ характеромъ петербургскихъ рабочихъ и въ-3-хъ, лучшимъ оборудованіемъ петербургскихъ фабрикъ. Наоборотъ, московскія мануфактуры, пользующіяся дешевымъ трудомъ и, вслѣдствіе плохого оборудованія, нуждающіяся въ большемъ числѣ

рабочихъ и въ болѣе продолжительной работѣ, широко эксплоатируютъ дѣтскій и женскій трудъ и предпочитаютъ непрерывную работу дневной.

Стремясь ослабить конкурренцію московскихъ фабрикъ, петербургскіе фабриканты ходатайствуютъ о воспрещеніи ночныхъ работъ, о сокращеніи рабочаго дня.

Въ восьмидесятыхъ годахъ, вслѣдствіе перепроизводства, въ бумагопрядильномъ производствѣ наступаетъ кризисъ. Ходатайства усиливаются; при этомъ, конечно, фабриканты заботливо указываютъ на вредъ ночныхъ работъ для нравственности и здоровья рабочихъ.

Ходатайства увѣнчиваются успѣхомъ, и въ 1885 г. издается вышеупомянутый законъ.

Слѣдующій, наиболѣе важный, законъ 3 іюня 1886 г., о наймѣ рабочихъ на фабрики, заводы и мануфактуры и о взаимныхъ отношеніяхъ фабрикантовъ и рабочихъ, съ одной стороны, стремится, путемъ регламентаціи, предупредить и устранить злоупотребленія фабрикантовъ а, съ другой, путемъ строгихъ уголовныхъ каръ, удержать рабочихъ отъ стачекъ и, вообще, самовольнаго оставленія работы.

24 апрѣля 1890 г. издается новый законъ о работѣ малолѣтнихъ, подростковъ и женщинъ. Главное значеніе этого закона кодификаціонное. Онъ закрѣпляетъ, систематизируетъ и развиваетъ отрывочныя, случайныя и временныя постановленія прежняго законодательства.

Наконецъ, послѣдній законъ 2 іюня 1897 г. регламентируетъ продолжительность и распредѣленіе рабочаго времени въ заведеніяхъ фабричной, заводской и горной промышленности. И этотъ законъ своимъ происхожденіемъ обязанъ инициативѣ Спб. фабрикантовъ. Сокращеніе рабочихъ часовъ ставитъ петербургскихъ фабрикантовъ въ лучшія условія по сравненію съ московскими, благодаря несравненно лучшему устройству петербургскихъ фабрикъ. Къ ходатайству присоединяются лодзинскіе фабриканты, а затѣмъ и Московское общество для содѣйствія и улучшенія мануфактурной промышленности.

Въ отличіе отъ большинства европейскихъ законодательствъ, наше фабричное законодательство регламентируетъ, кромѣ дѣтскаго и женскаго труда, также и рабочій день взрослыхъ мужчинъ.

Дѣтскій трудъ.

Дѣти до 12 лѣтъ не могутъ быть принимаемы на фабрики. Первоначальное образованіе не требуется. Постановленія нашего законодательства о первоначальномъ образованіи фабричныхъ дѣтей, вообще, практическаго значенія не имѣютъ, они предоставляютъ фабрикантамъ право, а не налагаютъ на нихъ обязанность устраивать фабричныя школы, или, вообще, заботиться объ образованіи дѣтей.

Въ возрастѣ отъ 12 до 15 лѣтъ рабочій день равенъ 8 часамъ; при

двухсмѣнной работѣ — 9 часамъ. Ночная работа (отъ 9 час. вечера до 5 ч. утра; при двухсмѣнной работѣ отъ 10 ч. вечера до 4 ч. утра) воспрещена. По общему правилу, работа не должна продолжаться болѣе 4 часовъ сряду; она можетъ продолжаться сряду и 6 часовъ, если, вообще, продолжительность рабочаго дня не больше 6 часовъ.

Къ работамъ наиболѣе вреднымъ малолѣтніе не могутъ быть допускаемы вовсе. Опредѣленіе этихъ работъ предоставлено Главному по фабричнымъ и горно-заводскимъ дѣламъ Присутствію. Изданный этимъ присутствіемъ списокъ обнимаетъ довольно значительное число производства. (Заведенія пенько-трепальныя, трепаніе и чесаніе льна, пеньки, хлопка и т. п. на прядильныхъ фабрикахъ; войлочныя фабрики; заведенія для обработки щетины, перьевъ, пуха и т. п.; для выдѣлки клеенокъ, брезентовъ и т. п.; кожевенные заводы; костеобжигательныя и костомольныя фабрики, зеркальные и стеклянные заводы и т. п.).

Трудъ подростковъ и женщинъ.

Продолжительность рабочаго дня подростковъ и женщинъ спеціально не опредѣляется нашимъ закономъ; она равняется, поэтому, продолжительности рабочаго дня взрослыхъ мужчинъ. Законъ ограничивается воспрещеніемъ подросткамъ (отъ 15 л. до 17 л.) и женщинамъ ночной работы (отъ 9 ч. вечера до 5 ч. утра; при двухсмѣнной работѣ отъ 10 ч. вечера до 4 ч. утра). Присутствіямъ по фабричнымъ дѣламъ и губернаторамъ предоставлено разрѣшать подросткамъ и женщинамъ ночную работу на фабрикахъ, если она исполняется одновременно и совмѣстно съ главами ихъ семействъ. Кромѣ того, ночная работа можетъ быть разрѣшена въ исключительныхъ случаяхъ (послѣ продолжительной, вызванной несчастіемъ, остановки, при усиленномъ поступленіи заказовъ передъ ярмарками; и т. д.), съ тѣмъ, однако, чтобы въ слѣдующій за ночною работою день, лица, о которыхъ идетъ рѣчь, не допускались къ работѣ раньше полудня.

Трудъ взрослыхъ мужчинъ.

Законъ 2 іюня 1897 г., опредѣляя рабочій день, регламентируетъ лишь основной рабочій договоръ. Частныхъ соглашеній онъ не касается; поэтому, сверхурочныя работы по частному соглашенію могутъ быть допущены въ неопредѣленномъ размѣрѣ.

Продолжительность рабочаго дня закономъ опредѣлена въ $11^1/_2$ часовъ, по субботамъ и наканунѣ праздниковъ въ 10 часовъ денной работы и въ 10 часовъ ночной. Сначала количество сверхурочныхъ часовъ было опредѣлено закономъ: оно опредѣлено въ 12 часовъ въ день. Въ настоящее время это ограниченіе отпало, и, слѣдовательно, сверхурочная работа предоставлена соглашенію работодателя съ рабочими.

Законъ 1897 г. предоставляетъ фабричной администраціи право уменьшить продолжительность рабочаго дня въ наиболѣе опасныхъ производствахъ.

§ 11. Воскресный и праздничный отдыхъ.

Согласно закону 1887 г., въ росписаніи праздниковъ, въ которыхъ не полагается работа, утверждаемыхъ фабричнымъ инспекторомъ, обязательно включаются всѣ воскресные и 14 праздничныхъ дней (1 и 6 Января, 25 Марта, 6 и 15 Августа, 8 Сентября, 25 и 26 Декабря, пятокъ и суббота Страстной недѣли, понедѣльникъ и вторникъ пасхальной недѣли, день Вознесенія Господня и первый день праздника Св. Троицы). Малолѣтніе (до 15 лѣтъ) не могутъ быть занимаемы работою, кромѣ воскресныхъ и двунадесятыхъ праздниковъ, въ 9 высокоторжественныхъ дней.

§ 12. Рабочая плата.

Дѣйствующее законодательство, регламентируя рабочую плату, имѣетъ въ виду предупредить эксплоатацію работодателями рабочаго труда.

Прежде всего, законъ требуетъ полной опредѣленности расчета съ рабочими. Размѣръ заработной платы и указанія основаній ея исчисленія должны быть означены въ расчетныхъ книжкахъ, являющихся необходимой принадлежностью каждаго фабричнаго рабочаго. Расплата съ рабочими, вмѣсто денегъ, купонами, условными знаками, хлѣбомъ, товарами и иными предметами воспрещается подъ угрозой штрафа (отъ 50 р. до 300 р.). По общему правилу, произвольные вычеты изъ заработной платы не допускаются; они допускаются, впрочемъ, въ слѣдующихъ трехъ случаяхъ:

1) При расчетахъ за взятыя рабочимъ впередъ деньги, а также въ случаяхъ предъявленія исполнительныхъ листовъ и при взысканіи податныхъ и другихъ сборовъ, съ рабочаго можетъ быть удерживаемо, при каждой отдѣльной расплатѣ, не болѣе $^1/_3$ причитающейся ему суммы, если онъ холостъ, и не болѣе $^1/_4$ если онъ женатъ.

2) Изъ заработной платы допускаются вычеты за производимое фабричнымъ управленіемъ продовольствіе рабочимъ и снабженіе ихъ необходимыми предметами потребленія изъ фабричныхъ лавокъ. Безусловно воспрещено взиманіе съ рабочихъ платы за врачебную помощь, за освѣщеніе мастерскихъ и за пользованіе при работахъ для фабрики орудіями производства. Точно также запрещено завѣдующимъ взимать % на деньги, выдаваемыя рабочимъ заимообразно, и получать вознагражденіе за ручательство по денежнымъ обязательствамъ рабочихъ. Для того, чтобы работодатели, обязывая рабочихъ къ забору изъ фабричныхъ лавокъ, не взимали съ нихъ чрезмѣрной платы за продаваемые товары, законъ регламентируетъ строгимъ образомъ устройство и функціонированіе фабричныхъ лавокъ. Такъ, согласно закону, въ помѣщеніяхъ фабрикъ и заводовъ, съ согласія завѣдующихъ оными, могутъ быть открываемы лавки потребительныхъ товариществъ для снабженія фабричныхъ служащихъ и рабочихъ недорогими и доброкачественными предметами потребленія.

Открытіе при фабрикахъ другихъ лавокъ съ тою же цѣлью допускается не иначе, какъ съ разрѣшенія фабричной инспекціи.

Росписаніе, а также расцѣнка или такса предметовъ, продаваемыхъ изъ лавокъ, утверждается фабричною инспекціею и вывѣшивается въ лавкахъ.

3) Законъ предоставляетъ фабричной администраціи, въ видахъ поддержанія на фабрикахъ внутренняго порядка, право налагать на рабочихъ собственною властью штрафы; но, вмѣстѣ съ тѣмъ, это право регламентируется закономъ для того, чтобы оно не обратилось въ орудіе эксплоатаціи рабочаго труда. Штрафы могутъ быть налагаемы въ нижеслѣдующихъ случаяхъ: за неисправную работу, за прогулъ и за нарушеніе порядка. Никакія взысканія не могутъ быть налагаемы по другимъ поводамъ.

Опытъ предшествовавшихъ лѣтъ доказалъ, что штрафы, взимаемые въ свою пользу хозяевами, служили на практикѣ однимъ изъ средствъ къ уменьшенію заработной платы и неоднократно являлись поводомъ къ столкновеніямъ между рабочими и фабричной администраціей. Поэтому, согласно дѣйствующему законодательству, всѣ взысканія, налагаемыя на рабочихъ, записываются въ особо заведенную на фабрикѣ шнуровую книгу, которая предъявляется чинамъ фабричной инспекціи по ихъ требованію. Взысканія съ рабочихъ обращаются на составленіе особаго при каждой фабрикѣ капитала, состоящаго въ завѣдываніи фабричнаго управленія. Капиталъ этотъ можетъ быть употребляемъ, съ разрѣшенія фабричнаго инспектора, только на удовлетвореніе нуждъ самихъ рабочихъ.

§ 13. Заключеніе и прекращеніе рабочихъ договоровъ. Договоръ о наймѣ заключается выдачей рабочему расчетной книги установленнаго образца. Расчетная книга—форма рабочаго договора. Устный наемъ рабочихъ не допускается; при наймѣ рабочихъ фабричное управленіе обязано требовать отъ нихъ предъявленія паспортовъ. По требованію фабричной инспекціи или полиціи рабочіе обязаны имѣть виды на жительство даже въ тѣхъ случаяхъ, когда фабрика находится въ мѣстѣ постояннаго жительства рабочихъ. Паспорта рабочихъ, хотя бы они и не жили при фабрикѣ, хранятся въ фабричной конторѣ до прекращенія наемныхъ отношеній. Общія постановленія о личномъ наймѣ, согласно коимъ несовершеннолѣтніе не могутъ наниматься безъ согласія родителей и опекуновъ, а жены—безъ согласія мужей, въ примѣненіи къ фабричному найму измѣняются въ томъ смыслѣ, что при наличности особаго вида на жительство, спеціальнаго согласія родителей, опекуновъ и попечителей не требуется.

Содержаніе рабочаго договора (расчетной книжки) заключается въ опредѣленіи, съ одной стороны, обязанностей рабочаго, а съ другой—обязанностей работодателя. Обязанности эти опредѣляются правилами внутренняго фабричнаго распорядка, которыя утверждаются фабричнымъ инспекторомъ и вносятся въ расчетныя книжки. Охраняя прочность договорныхъ отношеній, законъ воспрещаетъ, какъ работодателямъ, такъ и рабочимъ, требовать или вносить какія-либо измѣненія въ условія договора до его окончанія. За нарушеніе этого законнаго требованія, и фабриканты и рабочіе подлежатъ уголовной отвѣтственности.

Существеннымъ моментомъ въ содержаніи договора является *срокъ* его дѣйствія. Наемъ рабочихъ на фабрики производится на срокъ опредѣленный, неопредѣленный, или на время исполненія какой-либо работы, съ окончаніемъ которой прекращается самый договоръ. Въ случаяхъ найма на срокъ неопредѣленный (безсрочно), наниматель и рабочій связаны въ теченіе 2-хъ недѣль со дня заявленія одной изъ сторонъ желанія прекратить договоръ. При срочномъ договорѣ договорныя отношенія признаются дѣйствительными на обусловленный срокъ,—не долѣе, однако, 5 лѣтъ.

Договорныя отношенія утрачиваютъ обязательную силу съ прекращеніемъ договора.

Договоры о наймѣ рабочихъ прекращаются: по взаимному соглашенію сторонъ; по истеченіи 2-хъ недѣль со дня заявленія одной изъ сторонъ о желаніи прекратить договоръ; по окончаніи работы, исполненіемъ которой былъ обусловленъ срокъ найма; за высылкой рабочаго или присужденіемъ его къ заключенію на срокъ, дѣлающій исполненіе договора невозможнымъ; за обязательнымъ поступленіемъ рабочаго на военную или общественную службу; за отказомъ подлежащаго установленія въ возобновленіи вида на жительство; за пріостановленіемъ въ теченіе болѣе 7 дней работы на фабрикѣ вслѣдствіе несчастныхъ случаевъ.

Расторженіе договора о наймѣ есть досрочное прекращеніе договорныхъ отношеній одной стороной безъ согласія на это другой.

Законъ предоставляетъ право какъ работодателямъ, такъ и рабочимъ въ извѣстныхъ случаяхъ расторгнуть договоръ.

Такъ завѣдующій фабрикой можетъ расторгнуть договоръ вслѣдствіе прогула (3 дня подрядъ, 6 дней въ мѣсяцъ), двухъ-недѣльной неявки, хотя бы и по уважительной причинѣ, привлеченія рабочаго къ слѣдствію и суду, если ему грозитъ наказаніе не ниже заключенія въ тюрьму, дерзости или дурного поведенія рабочаго, заразительной болѣзни и, наконецъ, въ тѣхъ случаяхъ, когда сумма штрафовъ, причитающихся съ рабочаго, превышаетъ $^1/_3$ получаемой имъ платы.

Рабочій можетъ расторгнуть договоръ въ случаѣ неполученія въ срокъ заработной платы, вслѣдствіе побоевъ, тяжкихъ оскорбленій и вообще дурнаго обращенія съ нимъ; вслѣдствіе нарушенія условій по снабженію рабочихъ пищей и помѣщеніемъ; вслѣдствіе работы, разрушительно дѣйствующей на его здоровье; вслѣдствіе смерти мужа или жены или другихъ членовъ семейства; вслѣдствіе поступленія на военную службу члена семейства, доставлявшаго послѣднему средства къ существованію. Наконецъ, по разъясненію, преподанному Правительствующимъ Сенатомъ, рабочій имѣетъ право расторгнуть договоръ въ случаѣ досрочнаго пониженія, со стороны фабричнаго управленія, его заработной платы.

Въ случаѣ расторженія договора работодателемъ рабочій имѣетъ право требовать судебнымъ порядкомъ особаго вознагражденія въ размѣрѣ двухмѣсяч-

наго заработка при срочномъ договорѣ и двухнедѣльнаго — при договорѣ на срокъ неопредѣленный.

По отношенію къ рабочимъ, вмѣсто гражданской, установлена *уголовная* отвѣтственность за самовольное оставленіе работы. За самовольный отказъ отъ работы до истеченія срока найма, или же, при наймѣ на срокъ неопредѣленный, безъ предупрежденія хозяина за двѣ недѣли, виновный подвергается аресту не свыше одного мѣсяца.

§ 14. Фабричная инспекція. Дѣйствующая организація фабричной инспектуры основана на законѣ 7 іюня 1899 г. Во главѣ организаціи стоитъ Министерство Финансовъ по Департаменту Торговли и Мануфактуръ; при Министерствѣ учреждено особое „Главное по фабричнымъ и горнозаводскимъ дѣламъ Присутствіе". Вся Россія дѣлится на 6 округовъ; во главѣ каждаго округа стоитъ окружной инспекторъ. Въ каждой губерніи во главѣ инспекціи стоитъ старшій инспекторъ и губернское по фабричнымъ дѣламъ присутствіе; въ составъ послѣдняго входятъ губернаторъ, вице-губернаторъ, начальникъ жандармскаго управленія, прокуроръ окружнаго суда, представители фабричной и горной инспекціи и 4 представителя промышленности, по выбору губернатора. Губернія распредѣляется на участки, и во главѣ каждаго участка стоитъ фабричный инспекторъ.

Фабричная инспекція развивалась постепенно, какъ въ экстенсивномъ, такъ и въ интенсивномъ отношеніяхъ.

Въ настоящее время въ 61 губ. Европейской Россіи учреждено 65 фабричныхъ присутствій (61 губ. и 4 городскихъ: С.-Петербургское, Московское, Варшавское и Одесское).

По штату 12 іюня 1884 г. полагалось: главный инспекторъ, 9 окружныхъ и 10 помощниковъ. Въ настоящее время (съ 7 іюня 1899 г.)—6 окружныхъ, 61 старшихъ инспекторовъ и 190 фабричныхъ инспекторовъ, — всего 257 человѣкъ.

Дѣятельность фабричныхъ инспекторовъ бываетъ двоякаго рода:

а) *Репрессивная*—Фабричные инспектора, въ случаѣ замѣченныхъ правонарушеній, составляютъ протоколъ. Эти протоколы они представляютъ въ губернское присутствіе, если дѣло идетъ о наложеніи административныхъ штрафовъ, или въ судебныя учрежденія во всѣхъ остальныхъ случаяхъ. Преслѣдуетъ на судѣ инспекторъ или чины полиціи.

в) *Распорядительная.* Инспекторъ *разрѣшаетъ* открытіе фабричныхъ лавокъ, выдачи изъ штрафного капитала; *утверждаетъ* таксы, правила внутренняго распорядка, табели взысканій; *свидѣтельствуетъ* расцѣночныя вѣдомости и таксы, опредѣляющія задѣльную плату. Кромѣ того, и законы, и, въ особенности, наказъ фабричнымъ инспекторамъ подчеркиваютъ моральное воздѣйствіе, которое должны оказывать инспектора на работодателей и рабочихъ для улучшенія и упорядоченія взаимныхъ ихъ отношеній.

Два обстоятельства способствовали тому, что наша инспектура оказалась на высотѣ своего призванія. Во 1-хъ, личный ея составъ: она состоитъ исклю-

чительно изъ людей съ высшимъ образованіемъ (90% техниковъ) и, во-2-хъ, матеріальная обезпеченность инспекторовъ (2250—2000 р. жалованья; около 1000—путевыхъ и на разъѣзды).

Въ общемъ не подлежитъ сомнѣнію, что фабричная инспекція оправдала возлагавшіяся на нее надежды: она внесла свѣтъ въ фабричное царство.

ГЛАВА II.

О (государственномъ) призрѣніи бѣдныхъ.

А. Теоретическій очеркъ.

§ 1. Опредѣленіе понятія.

Подъ *бѣдностью* слѣдуетъ понимать всякое несоотвѣтствіе между потребностями и матеріальными средствами ихъ удовлетворенія. Бѣдность—понятіе относительное; ея интенсивность опредѣляется не только количествомъ средствъ, но и размѣромъ потребностей.

Подъ *нищетой* понимается состояніе, въ которомъ находится лицо, когда, вслѣдствіе внѣ его, или въ немъ самомъ лежащихъ причинъ, оно лишено *необходимаго minimum'а* матеріальныхъ средствъ,—т. е. средствъ, необходимыхъ для поддержанія его существованія.

Полное устраненіе бѣдности невозможно. Поднятіе общаго уровня народнаго благосостоянія совершается медленно путемъ обще-культурныхъ мѣропріятій. Наоборотъ, устраненіе нищеты, какъ соціальнаго зла, соціальной аномаліи, требуетъ спеціальныхъ мѣръ, организованной дѣятельности.

Система мѣръ, направленныхъ къ устраненію нищеты, называется системой общественнаго призрѣнія[1].

§ 2. Роль государства и общества въ дѣлѣ общественнаго призрѣнія.

Въ теченіе среднихъ вѣковъ и новаго времени общественное призрѣніе сосредоточивалось въ рукахъ общества и церкви. Государство въ дѣятельности этого рода никакого участія не принимаетъ. И теперь имѣются защитники такого порядка; опытъ, однако, доказалъ совершенную его несостоятельность.

Индивидуальная и церковная благотворительность исходятъ изъ принципа *милосердія*, а не общественнаго долга. Религія требуетъ, чтобы люди спасались милостыней.

Потребность въ милосердіи создастъ профессію лицъ, удовлетворяющихъ этой потребности. Профессіональное нищенство—уродливое явленіе, необходимо возникающее на почвѣ индивидуальной и церковной благотворительности.

Возникновенію этого явленія способствуетъ *близорукость*, граничащая со слѣпотой индивидуальной благотворительности. По общему правилу, она осу-

---

[1]) Понятія: „нищенство" и „нищій" имѣютъ значеніе существенно отличное отъ понятія „нищеты". Они указываютъ на фактъ профессіональнаго прошенія милостыни. Приходится поэтому говорить о „призрѣніи бѣдныхъ вмѣсто того, чтобы говорить о „призрѣніи нищихъ".

ществляется въ наименѣе совершенной формѣ денежной *милостыни.* Она не разбираетъ характера и степени нужды, не различаетъ нужды отъ порока. Ее эксплоатируетъ жестокость, корыстолюбіе, развратъ.

Гораздо выше индивидуальной благотворительности—организована общественная благотворительность. Тѣмъ не менѣе, и дѣятельность благотворительныхъ обществъ страдаетъ существенными недостатками.

Подобно индивидуальной, общественная благотворительность *неравномѣрна* и *случайна.* Количество и родъ учрежденій, создаваемыхъ благотворительностью, соразмѣряется нестолько съ характеромъ и степенью нужды, сколько съ капризами индивидуальной и общественной иниціативы. Общественная благотворительность, подобно индивидуальной, предполагаетъ сравнительно высокій умственный, нравственный и экономическій уровень благотворящихъ классовъ. Гдѣ этотъ уровень не достигнутъ,—общественная благотворительность не принимаетъ сколько нибудь широкихъ и серьезныхъ размѣровъ.

Отсюда—необходимость государственнаго призрѣнія, являющаяся необходимымъ восполненіемъ личной и общественной иниціативы.

Начала государственнаго призрѣнія восходятъ къ XVI и XVII в. в.: въ Англіи первый законъ о бѣдныхъ изданъ въ 1601 г. 1701 г.

Въ новое время дѣятельность государства въ разсматриваемой области принимаетъ все болѣе и болѣе широкіе размѣры. Секуляризація церковныхъ имуществъ необходимо влечетъ за собою переложеніе обязанности призрѣнія съ церкви на государство. Къ тому же приводитъ разложеніе корпоративнаго строя среднихъ вѣковъ. Провозгласивъ принципъ личной свободы, уничтоживъ цехи, крѣпостное право etc, современное государство предоставило индивида самому себѣ, лишила его господина, который эксплоатировалъ его, какъ свою собственность, но въ то же время заботился о немъ, какъ о своей собственности.

Съ другой стороны, мобилизація недвижимости создала обширный классъ пролетаріата. Развитіе фабрично-заводской промышленности убило мелкую промышленность, превративъ предпринимателя—ремесленника въ фабричнаго рабочаго. Улучшеніе путей сообщеній, усовершенствованіе кредитнаго дѣла влекутъ за собою возникновеніе и развитіе крупной торговли, убивающей мелкую. Промышленная свобода приводитъ къ росту, почти невѣроятному, города на счетъ деревни. Дороговизна городской жизни создаетъ нищету, невозможную при условіяхъ полунатуральнаго хозяйства земледѣльческой деревни.

Непрерывно-возрастающее развитіе пауперизма является соціальнымъ зломъ и соціальной опасностью современнаго общественнаго строя. Борьба съ этимъ зломъ не подъ-силу общественной и частной благотворительности. Отсюда—необходимость государственнаго вмѣшательства, необходимость призрѣнія, осуществляемаго ex officio государственной властью. Государственное призрѣніе необходимо изъ-за соображеній политическаго, экономическаго и нравственнаго свойства. Оно уменьшаетъ численность недовольнаго существующимъ строемъ класса и ослабляетъ интенсивность его недовольства.

Затраты на призрѣніе, съ экономической точки зрѣнія, по общему правилу, производительны. Каждый индивидъ—единица экономической силы. Спасая индивида, призрѣніе увеличиваетъ производительность страны; расходы на призрѣніе возмѣщаются съ избыткомъ. Наконецъ, призрѣніе составляетъ нравственную обязанность государства: нищета, какъ общественное явленіе, создается, въ большей или меньшей степени, несовершенствомъ государственнаго строя, односторонней или ошибочной политикой государственной власти. Отсюда—обязанность государства содѣйствовать устраненію нищеты.

Возраженія противъ государственнаго вмѣшательства въ дѣло призрѣнія становятся все рѣже и блѣднѣе. Заслуживаетъ нѣкотораго вниманія развѣ только оппозиція, исходящая изъ церковныхъ, католическихъ сферъ (Ratzinger, Schunck, арх. Schuster въ Штирійскомъ ландтагѣ 1896 г.).

Главныхъ возраженій два.

1. *Обязанность* призрѣнія, устанавливаемая государствомъ, рождая увѣренность въ полученіи помощи, способствуетъ развитію нищеты.

2. Призрѣніе несовмѣстимо съ бюрократической системой. Вмѣсто любви и дѣятельнаго милосердія въ государственномъ призрѣніи мы находимъ формализмъ и безучастіе.

Оба возраженія неубѣдительны.

Первое источникомъ нищеты считаетъ злую волю нуждающихся. Это—тоже, что источникомъ богатства считать добродѣтель богатаго. Поскольку, въ отдѣльныхъ случаяхъ, индивидуальные пороки являются причиной нищеты, развитію нищеты еще въ большей мѣрѣ способствуетъ частная и церковная благотворительность.

Второе возраженіе исходитъ изъ невѣрнаго предположенія, будто государственное призрѣніе необходимо должно имѣть бюрократическую организацію. Возможна и предпочтительна система почетныхъ и безплатныхъ должностей. Только тамъ, гдѣ нѣтъ достаточнаго контингента лицъ, желающихъ нести безвозвозмездно службу, необходимы платныя должности. Самая необходимость такихъ должностей доказываетъ пассивность и безучастность общества, или, другими словами, необходимость государственнаго призрѣнія.

Признавая необходимость государственнаго призрѣнія, мы нисколько не отрицаемъ необходимости, наряду съ нимъ, частной благотворительности, общественнаго и церковнаго призрѣнія.

Содѣйствіе государства начинается тамъ, гдѣ кончается самодѣятельность общества.

Личная и общественная иниціатива въ дѣлѣ призрѣнія отзывчивѣй государства. Основные принципы призрѣнія—индивидуализація помощи, децентрализація управленія, непосредственность отношенія къ оказывающимъ помощь и получающимъ ее—осуществляются общественной благотворительностью лучше и полнѣе, чѣмъ государственнымъ призрѣніемъ.

Поэтому государственное призрѣніе является только коррективомъ къ не-

достаткамъ, восполненіемъ пробѣловъ общественной благотворительности. Идеалъ— въ планомѣрной связи и органическомъ взаимодѣйствіи между государственнымъ призрѣніемъ и свободной благотворительностью.

§ 3. Типы государственнаго призрѣнія.

Вопросъ о типахъ государственнаго призрѣнія можетъ и долженъ быть разсматриваемъ съ двухъ точекъ зрѣнія,—съ точки зрѣнія юридической природы призрѣнія и съ точки зрѣнія технической формы его осуществленія.

Съ первой точки зрѣнія, государственное призрѣніе бываетъ двухъ типовъ факультативное и обязательное (облигаторное).

Со второй, оно бываетъ также двухъ типовъ,—открытое и закрытое.

1) Факультативное и обязательное призрѣніе.

Призрѣніе является факультативнымъ въ тѣхъ случаяхъ, когда государство *не возлагаетъ* на свои органы *обязанности* призрѣвать въ соотвѣтственныхъ случаяхъ нуждающихся и, слѣдовательно, не предоставляетъ нуждающимся *права требовать* въ соотвѣтственныхъ случаяхъ помощи со стороны государства.

Призрѣніе обязательно, когда оно является не только правомъ, но и обязанностью государства и его органовъ; при системѣ обязательнаго призрѣнія интересъ призрѣваемаго, связанный съ призрѣніемъ, является не только „рефлексомъ объективнаго права“, а признаннымъ и защищеннымъ субъективнымъ правомъ индивида. Призрѣніе, оказываемое *непосредственно* государствомъ всегда имѣетъ факультативный характеръ. „Права на трудъ“ современное государство за подданнымъ не признаетъ. Но, по общему правилу, функція призрѣнія относится современными государствами къ числу функцій, осуществленіе которыхъ возлагается на общинное самоуправленіе. Призрѣніе, возложенное на самоуправленіе, можетъ быть признано государствомъ либо факультативнымъ, либо обязательнымъ. Въ первомъ случаѣ, оно пріобрѣтаетъ право, во второмъ—несетъ обязанность тратить изъ своего бюджета необходимую часть на призрѣніе, принадлежащихъ къ составу опредѣленныхъ общинъ, индивидовъ.

Представительницами системы обязательнаго призрѣнія являются Англія и Германія, системы факультативнаго призрѣнія—Франція.

Для того, чтобы ближе уяснить себѣ сущность разсматриваемыхъ системъ познакомимся съ законодательствомъ Англіи и Франціи.

А. Англійское законодательство о бѣдныхъ.

Англія—страна обязательнаго призрѣнія. Призрѣніе—обязанность государства; оно должно быть повсемѣстнымъ и одинаковымъ. До изданія закона 1601 г., для борьбы съ нищенствомъ примѣняются исключительно репрессивныя мѣры, со второй половины XVI в.—поворотъ къ системѣ призрѣнія.

Законъ 1601 г.—основаніе и краеугольный камень англійской системы призрѣнія. Началамъ этого закона Англія остается вѣрной до сихъ поръ. Законъ различаетъ три категоріи нуждающихся: дѣтей работоспособныхъ и не способныхъ къ работѣ. Для первыхъ онъ требуетъ обученія ремеслу; для вто-

рыхъ—предоставленія трудовой помощи; для третьихъ—помѣщенія въ пріюты для нищихъ. Средства призрѣнія—налогъ на бѣдныхъ, устанавливаемый надзирателями (overseers), избираемыми мировыми судьями. Единица призрѣнія—приходъ.

Восполненіемъ системы, созданной закономъ 1601 г., является законъ объ осѣдлости Карла II 1662 г. (Settlement-act).

Цѣль закона—освободить общину отъ содержанія нуждающихся, не принадлежащихъ къ ея составу. При естественномъ стремленіи населенія къ переселенію изъ бѣдныхъ общинъ въ болѣе богатыя, обязанность призрѣнія ложится особенно тяжелымъ бременемъ на эти послѣднія, ихъ обложеніе—цѣль закона 1662 г. Законъ устанавливаетъ прежде всего условія пріобрѣтенія осѣдлости; кромѣ рожденія, осѣдлость пріобрѣтается пребываніемъ въ предѣлахъ общины въ теченіе 40 дней. До истеченія этого срока новоприбывшій можетъ быть удаленъ изъ общины *по одному только подозрѣнію*, что впослѣдствіи, лишившись работоспособности, онъ можетъ оказаться въ числѣ лицъ, нуждающихся въ призрѣніи. Само собою разумѣется, что всякое лицо, принадлежащее къ нисшимъ, рабочимъ классамъ, можетъ съ большимъ или меньшимъ основаніемъ возбудить такое подозрѣніе: никто не застрахованъ отъ болѣзни, безработицы etc. Поэтому осторожнѣе не допускать вовсе переселенія въ предѣлы общинъ чужеродцевъ, принадлежащихъ къ упомянутымъ классамъ. Такой порядокъ и устанавливается въ Англіи: въ теченіе XVII и XVIII вв. въ странѣ классической свободы возникаетъ, на почвѣ законодательства о бѣдныхъ особая форма крѣпостнаго права: лица нисшихъ сословій прикрѣплены къ своей общинѣ; невозможность передвиженія увеличиваетъ въ страшныхъ размѣрахъ бѣдность и экономическую зависимость нисшихъ классовъ.

Закономъ 1723 г. учреждены рабочіе дома. Извѣстный въ исторіи законодательства о бѣдныхъ законъ Гильберта 1782 г. чрезвычайно расширяетъ сферу призрѣнія бѣдныхъ. Сущность этого закона заключается въ слѣдующемъ: во 1-хъ, допускается факультативное соединеніе нѣсколькихъ приходовъ въ одинъ союзъ для бѣдныхъ; во 2-хъ, на надзирателей возлагается обязанность не только находить работу безработнымъ, но и *добавлять* изъ кассы для бѣдныхъ, въ случаѣ недостаточной платы за трудъ, необходимую сумму до уровня нормальной заработной платы. Этой системой, извѣстной подъ именемъ „системы добавокъ“ (Alowance-System) устанавливается скала поденной платы сообразно стоимости жизненныхъ припасовъ. Каждый рабочій имѣетъ право на поденную плату въ размѣрѣ, опредѣленномъ скалой; если отъ работодателя онъ получаетъ плату въ меньшемъ размѣрѣ, то недостающая сумма восполняется изъ кассы для бѣдныхъ. Законъ Гильберта, помимо вредныхъ въ экономическомъ отношеніи послѣдствій, повлекъ за собой чрезвычайное увеличеніе бюджета призрѣнія: при населеніи въ 11 милл. человѣкъ, въ 1817 г. онъ равнялся 7.870.000 ф. стерлинговъ.

Въ 1834 г.—новая реформа призрѣнія, основанная на данныхъ, добы-

тыхъ производившей изслѣдованіе парламентской комиссіей. Законъ 1834 г. создаетъ высшее центральное учрежденіе со значительными полномочіями для завѣдыванія дѣломъ призрѣнія бѣдныхъ (Комиссія для бѣдныхъ); объявляетъ образованіе союзовъ для бѣдныхъ обязательнымъ; создаетъ особый мѣстный, исполнительный органъ—бюро попечителей (board of guardians)—состоящій изъ платныхъ чиновниковъ; вводитъ обязательное устройство рабочихъ домовъ, какъ основную форму государственнаго призрѣнія; упраздняетъ систему прибавокъ.

Дальнѣйшее движеніе законодательства, кромѣ организаціонныхъ реформъ, заключается въ развитіи и смягченіи крайностей облигаторной системы. Такъ, прежде всего, обязанность призрѣнія окончательно переложена съ общинъ на союзы. Тѣмъ самымъ, съ одной стороны, увеличены средства призрѣнія (устройство дорого-стоящихъ учрежденій, напримѣръ, больницъ, не подъ силу общинъ), а съ другой, смягчены неудобства общиннаго призрѣнія (допускается пересылка изъ союза въ союзъ, но не изъ общины въ общину).

Далѣе, допущено факультативное соединеніе отдѣльныхъ союзовъ въ округа,—въ особенности, для осуществленія отдѣльныхъ задачъ призрѣнія, требующихъ значительныхъ затратъ, для устройства учрежденій,—напримѣръ, больницъ для психическихъ больныхъ,—обслуживающихъ значительный территоріальный районъ.

Наконецъ, значительно смягчается законъ объ осѣдлости. Высылка допускается только въ случаѣ *наступившей* (а не только возможной, какъ прежде) нужды. Проживаніе въ предѣлахъ общины въ теченіе 1 года безъ помощи (сначала, по Закону Роберта Пилля, 5 лѣтъ) даетъ право на постоянное пребываніе въ ней, исключающее возможность высылки. Не допускается высылка при случайной и преходящей нуждѣ, напримѣръ, по болѣзни. Высылка подвергнута строгой регламентаціи въ видахъ охраненія интересовъ высылаемаго. Предписаніе о ней дается 2 мировыми судьями; допускается апелляція въ четвертные съѣзды.

В. Французское законодательство о бѣдныхъ.

Какъ уже упомянуто выше, Франція, въ противоположность Англіи, является страной преимущественно факультативнаго призрѣнія.

При старомъ режимѣ, государство въ борьбѣ съ нищенствомъ ограничивалось по преимуществу репрессивною системой. Призрѣніе, въ общественномъ смыслѣ этого слова, лежало на обязанности церкви. Отдѣльные ордоннансы XVI в. возлагаютъ на общины заботу о своихъ бѣдныхъ.

Революція объявляетъ призрѣніе священной обязанностью націи (Конституція 1793 г.); однако, ничего прочнаго въ этой области она не создаетъ.

Въ основѣ факультативной системы призрѣнія лежитъ законодательство директоріальной республики и множество позднѣйшихъ актовъ. Факультативное

призрѣніе по общему правилу осуществляется общинами; однако, въ отличіе отъ Англіи, во Франціи призрѣніе осуществляется отчасти и непосредственно самимъ государствомъ. Не ограничиваясь контролемъ надъ дѣятельностью самоуправленія, государство содержитъ 10 благотворительныхъ институтовъ: изъ нихъ 2 для слѣпыхъ, 3 для глухонѣмыхъ, 1 для умалишенныхъ, 2 для выздоравливающихъ, 1 для раненыхъ, 1 для альпійскихъ путешественниковъ.

Наряду съ факультативнымъ призрѣніемъ и во Франціи существуетъ призрѣніе обязательное. По мѣрѣ того, какъ укрѣпляется сознаніе *обязанности* государства приходить на помощь нуждающимся, недостаточность факультативной системы становится все болѣе и болѣе очевидной.

Уже законами 1808 и 1811 гг. объявляется обязательнымъ призрѣніе дѣтей; обязанность ихъ призрѣнія возложена на общины. Законъ 1838 г. вводитъ обязательное призрѣніе умалишенныхъ. Законъ 1869 г. переноситъ обязанность призрѣнія дѣтей съ общины на департаментъ. Наконецъ, законъ 1893 г. устанавливаетъ обязательное призрѣніе больныхъ. Послѣдній,—чрезвычайно важный—законъ явился результатомъ все болѣе и болѣе усиливающейся во Франціи тенденціи ко введенію обязательнаго призрѣнія. Его сторонниками въ литературѣ и политической жизни являются Моно, Руссель, Реньяръ и др. Въ 1890 г. учреждается международное общество для изученія вопросовъ призрѣнія; общество систематически высказывается въ пользу обязательности призрѣнія. Въ 1889 г. созывается первый національный конгрессъ для обсужденія вопросовъ призрѣнія; докладчики на конгрессѣ настойчиво требуютъ признанія призрѣнія обязательнымъ. На Ліонскомъ конгрессѣ 1894 г. одинъ изъ докладчиковъ (Lefort) категорично заявляетъ: „внѣ обязательнаго призрѣнія нѣтъ спасенія для несчастныхъ“.

Въ настоящее время во Франціи поставленъ на очередь вопросъ объ обязательномъ призрѣніи стариковъ и хроническихъ больныхъ. Рѣшеніе этого вопроса — дѣло времени; съ его рѣшеніемъ Франція потеряетъ право считаться страною преимущественно-факультативнаго призрѣнія.

Принципъ обязательности призрѣнія одерживаетъ въ новѣйшее время рѣшительную побѣду надъ принципомъ факультативности и въ другихъ странахъ: такъ, въ Италіи законъ 1890 г., въ Бельгіи законъ 1893 г., вводятъ обязательное призрѣніе въ весьма широкихъ размѣрахъ.

Въ современномъ своемъ положеніи, обязательное призрѣніе во Франціи представляется въ слѣдующемъ видѣ:

1. Призрѣніе, какъ обязанность *общинъ*.

Законъ 1893 года о даровой врачебной помощи (l'assistance médicale gratuite) возлагаетъ на общины обязанность призрѣнія *больныхъ*.

Каждый больной французъ имѣетъ *право* на безплатное лѣченіе. Закономъ учреждены спеціальныя *бюро помощи* (bureaux d'assistance). Бюро платитъ врачамъ, акушеркамъ, аптекамъ за отпускаемое неимущимъ лекарство, содержитъ больницы и устраиваетъ новыя, гдѣ ихъ мало.

2. Призрѣніе, какъ обязанность *департаментовъ*.

а) Сюда относится, прежде всего, призрѣніе *дѣтей*.

Французское законодательство проявляетъ особенную заботу о дѣтяхъ. Главная причина—незначительность прироста населенія.

Какъ указано выше, законъ 1811 г. возлагаетъ обязанность призрѣнія дѣтей на общины. Онъ требуетъ устройства воспитательныхъ домовъ, отдачи дѣтей на воспитаніе до 12 лѣтъ, затѣмъ отдачи ихъ въ выучку. Законъ 1869 г. учреждаетъ должность инспекторовъ и переноситъ обязанность призрѣнія на департаментъ. Законъ 1889 г. относитъ къ числу обязательно призрѣваемыхъ дѣтей—дѣтей, съ которыми родители дурно обращаются или которымъ они даютъ вредное въ нравственномъ отношеніи воспитаніе. Въ случаѣ хроническаго пьянства и явной безнравственности родителей они могутъ быть лишены родительской власти: дѣти отнимаются у нихъ для помѣщенія въ департаментскіе пріюты.

в) На обязанности департаментовъ лежитъ также призрѣніе *умалишенныхъ*. По закону 1838 г. департаменты обязаны строить спеціальныя больницы для умалишенныхъ и безплатно лѣчить въ нихъ неимущихъ больныхъ.

§ 4. Продолженіе.

2) Открытое и закрытое призрѣніе.

Изъ двухъ видовъ призрѣнія, — открытаго или домашняго и закрытаго въ спеціальныхъ заведеніяхъ)—предпочтеніе, по общему правилу, должно быть отдано второму.

Открытое призрѣніе всегда имѣетъ, въ большей или меньшей степени, развращающій характеръ милостыни. Оно съ трудомъ поддается прочной и постоянной организаціи; въ особенности затруднителенъ контроль надъ надлежащимъ употребленіемъ призрѣваемыми оказываемой имъ помощи денежной и натуральной. Наименѣе цѣлесообразна, конечно, денежная помощь; болѣе цѣлесообразна помощь предметами необходимости.

Преимущества закрытаго призрѣнія предъ открытымъ, по докладу англійской парламентской комиссіи 1888 и 1893 гг., заключаются въ слѣдующемъ:

1) Съ технической точки зрѣнія, при закрытомъ призрѣніи нуждающійся получаетъ *все*, что ему нужно, и *только то*, что ему нужно.

2) Съ воспитательной точки зрѣнія, опасность попасть въ закрытое заведеніе—въ Англіи въ рабочій домъ—поддерживаетъ энергію и трудолюбіе рабочаго, его бережливость и т. д.

3) Съ экономической точки зрѣнія, при закрытомъ призрѣніи избѣгается,—по крайней мѣрѣ, отчасти—конкурренція съ свободнымъ трудомъ.

Несмотря на преимущества закрытаго призрѣнія, открытое призрѣніе всегда и вездѣ существуетъ и должно существовать *наряду* съ закрытымъ. Оно необходимо въ случаяхъ кратковременной, преходящей нужды,—главнымъ образомъ, въ случаяхъ болѣзни и безработицы.

Въ случаяхъ болѣзни нуждающимся предоставляется безплатная медицинская помощь; съ этою цѣлью на средства призрѣнія содержатся врачи, акушерки, аптеки для бѣдныхъ.

Въ случаяхъ безработицы помощь заключается въ прiисканiи занятiй (посредничество между работодателями и рабочими), въ прiобрѣтенiи орудiй производства, въ снабженiи нуждающихся платьемъ, жилищами, денежнымъ или даровымъ отопленiемъ etc; наконецъ, въ критическiе моменты нужды—въ денежной помощи.

Гораздо разнообразнѣй по своимъ средствамъ и—въ большинствѣ случаевъ—гораздо дѣйствительнѣй по своимъ результатамъ закрытое призрѣнiе.

Призрѣваемыя лица бываютъ двухъ категорiй:

1) Нуждающiеся, способные къ труду, но не находящiе работы.

2) Нуждающiеся, неспособные къ труду.

Разсмотримъ мѣры призрѣнiя нуждающихся, принадлежащихъ къ каждой изъ указанныхъ категорiй.

I. По отношенiю къ работоспособнымъ лицамъ мѣры призрѣнiя начинаютъ практиковаться сравнительно съ недавнихъ поръ. Исходя изъ совершенно несостоятельной презумпцiи, будто нужда такихъ лицъ всегда необходимо является результатомъ ихъ нежеланiя работать, законодательство всѣхъ государствъ въ теченiе долгаго времени ограничивается по отношенiю къ нимъ мѣрами уголовной репрессiи.

Переходной стадiей отъ системы уголовной репрессiи къ системѣ призрѣнiя является англiйскiй институтъ рабочихъ домовъ. Принудительностью интернированiя, строгостью режима, ничтожностью вознагражденiя за трудъ, режимъ рабочихъ домовъ приближается въ значительной степени къ тюремному режиму.

Въ новѣйшее время все болѣе и болѣе проникаетъ въ общественное сознанiе та истина, что главной причиной нищеты является не столько злая воля отдѣльныхъ лицъ, сколько общiя экономическiя условiя соцiальной жизни. Въ частности, полная или относительная *безработица*, возникающая подъ влiянiемъ многообразныхъ и безконечно сложныхъ экономическихъ отношенiй и выражающаяся въ несоотвѣтствiи между предложенiемъ и спросомъ труда, — является въ огромномъ большинствѣ случаевъ единственной или важнѣйшей причиной, требующей призрѣнiя нужды.

Отсюда — идея трудовой помощи, свободной отъ какихъ бы то ни было репрессивныхъ элементовъ. Задача трудовой помощи—дать человѣку возможность помочь самому себѣ, обезпечить ему заработокъ въ перiодъ безработицы, а съ другой стороны, научить его полезному труду, развить въ немъ трудовые навыки и любовь къ труду. Единственная, но за то весьма существенная опасность трудовой помощи—конкурренцiя домовъ трудолюбiя съ самостоятельнымъ трудомъ. Пользуясь дешевымъ оборотнымъ капиталомъ, усовершенствованными орудiями производства, низкимъ уровнемъ платы за трудъ, дома трудолюбiя имѣютъ возможность сбывать продукты своего производства за сравнительно невысокую цѣну, понижая, такимъ образомъ, ихъ рыночную стоимость. Нѣтъ ничего удивительнаго, что при такихъ условiяхъ имъ сплошь и рядомъ приходится оказывать помощь ими же разоренным жертвамъ.

Устраненіе, или, по крайней мѣрѣ, смягченіе этого зла—наиболѣе трудная проблема организаціи домовъ трудолюбія.

До настоящаго времени оказаніе трудовой помощи находится, по общему правилу, въ рукахъ частной и общественной благотворительности и не признается дѣломъ государственнаго призрѣнія.

Во Франціи, напримѣръ, личной иниціативѣ обязаны своимъ возникновеніемъ извѣстные дома трудолюбія — Виктора Мамоза (Магазинъ дешевыхъ платьевъ на улицѣ Колизея), пастора Робена (домъ трудолюбія для мужчинъ), общество вспомоществованія Батиньоль-Монсо, домъ трудолюбія въ Марсели и др.

Въ Германіи особымъ видомъ трудовой помощи является устройство, такъ называемыхъ, *рабочихъ колоній*. Первая колонія возникла въ 1882 г. по иниціативѣ фонъ Бодельшвинга въ прусской провинціи Вестфаліи близъ Билдефельда; въ 1896 г. насчитывалось уже около 28 колоній. Всѣ колоніи имѣютъ земледѣльческій характеръ.

Другимъ видомъ трудовой помощи, также распространеннымъ въ Германіи, являются „Станціи для вспомоществованія натурой путешествующимъ рабочимъ“. На этихъ станціяхъ рабочій, путешествующій въ поискахъ работы, можетъ найти, подъ условіемъ работы на станцію, временное помѣщеніе и даровое продовольствіе на короткій срокъ, необходимый для отдыха и возстановленія силъ, а также для пріисканія себѣ подходящихъ занятій.

Въ виду значительнаго развитія у насъ отхожихъ промысловъ, было бы весьма желательнымъ возникновеніе такого рода трудовой помощи и у насъ въ Россіи.

II. Переходя къ характеристикѣ закрытаго призрѣнія нетрудоспособныхъ лицъ, необходимо замѣтить, что форма этого призрѣнія варіируется въ зависимости отъ различія причинъ, обусловливающихъ нетрудоспособность.

Послѣдняя обусловливается, прежде всего, *возрастомъ*,—дѣтствомъ и дряхлостію. Отсюда двѣ формы призрѣнія:

a) *призрѣніе дѣтей*: устройство воспитательныхъ домовъ, школъ, отдача дѣтей въ выучку, устройство яслей, дѣтскихъ колоній, учрежденій для раздачи дѣтямъ стерилизованнаго молока (такъ назв. Goutte de lait) [1]) и т. под.

b) *призрѣніе стариковъ*: устройство богадѣленъ, инвалидныхъ домовъ и т. под.

Другой причиной неработоспособности является *болѣзнь*. Форма призрѣнія опредѣляется свойствами болѣзни,—и въ частности, хроническимъ или преходящимъ ея характеромъ.

Сюда относится устройство больницъ, общихъ или спеціальныхъ, больницъ

---

[1]) Послѣдняго рода учрежденія возникли года два тому назадъ въ Парижѣ. Первое Goutte de lait устроено было Henri Rothschild'омъ. Въ этихъ учрежденіяхъ, чаще всего устраиваемыхъ при больницахъ, родовспомогательныхъ заведеніяхъ etc., матери бѣдныхъ семей получаютъ за минимальную плату вполнѣ доброкачественное стерилизованное молоко для дѣтей.

и пріютовъ для душевно-больныхъ, пріютовъ для неизлѣчимо больныхъ и калѣкъ, пріютовъ для глухонѣмыхъ и слѣпыхъ и т. д.

А. Роль органовъ центральнаго управленія въ дѣлѣ государственнаго призрѣнія.

Основной принципъ организаціи призрѣнія—доведенная до возможныхъ предѣловъ *децентрализація* его. Поэтому, роль центральныхъ органовъ въ дѣлѣ государственнаго призрѣнія сводится, главнымъ образомъ, къ контролю надъ дѣятельностью органовъ самоуправленія и къ общему руководству этой дѣятельностью. **§ 5. Организація призрѣнія.**

Сообразно съ этимъ центральное управленіе, по общему правилу, носитъ строго бюрократическій характеръ. Дирекція призрѣнія пріурочивается обыкновенно къ Министерству Внутреннихъ Дѣлъ. Во Франціи при названномъ министерствѣ имѣется особая Дирекція призрѣнія и общественнаго здравія; при ней высшій совѣтъ общества призрѣнія и опредѣленное число генеральныхъ инспекторовъ.

Въ Англіи учрежденная закономъ 1834 г., Комиссія для бѣдныхъ преобразована въ 1867 г. въ Бюро для бѣдныхъ; въ 1871 г. это бюро подъ именемъ Департамента призрѣнія входитъ въ составъ Бюро мѣстнаго управленія соотвѣтствующаго континентальному Министерству Внутреннихъ Дѣлъ. Департаментъ состоитъ изъ президента, 2 секретарей—одного постояннаго и другого парламентскаго—и множества помощниковъ; при немъ—генеральный инспекторъ, 17 инспекторовъ и 37 контролеровъ.

Кромѣ контроля и общаго руководства, въ нѣкоторыхъ случаяхъ государство оказывается вынужденнымъ принять непосредственное участіе въ дѣлѣ призрѣнія. Такое участіе необходимо при факультативной системѣ призрѣнія, осуществляемаго самоуправленіемъ. При такой системѣ неизбѣжны пробѣлы, восполненіе которыхъ лежитъ на обязанности государства.

Независимо отъ этого, устройство нѣкоторыхъ учрежденій—потому ли, что они слишкомъ дорого стоятъ, потому ли, что они призваны обслуживать не одинъ какой-либо районъ, а всю страну—при всякой системѣ призрѣніе останется дѣломъ государства. (Инвалидный домъ, пріютъ для альпійскихъ путешественниковъ, колонія для прокаженныхъ etc.).

Наконецъ, при системѣ обязательнаго призрѣнія государство несетъ обыкновенно часть расходовъ по призрѣнію, приходя на помощь самоуправляющимся единицамъ: болѣе или менѣе значительная доля ихъ расходовъ покрывается изъ средствъ государственнаго казначейства.

В. Роль самоуправленія въ дѣлѣ государственнаго призрѣнія.

Центръ тяжести государственнаго призрѣнія—въ дѣятельности мѣстныхъ самоуправляющихся единицъ. **§ 6. Продолженіе.**

Единица призрѣнія не можетъ быть одинаковой для всѣхъ отраслей призрѣнія. Нѣкоторыя задачи его, напр., открытое призрѣніе, могутъ и должны осуществляться наиболѣе мелкой единицей, приходомъ. Другія требуютъ для своего осуществленія объединенія общинъ въ болѣе или менѣе обширные союзы. Само собою разумѣется, что устройство, напр. больницы для душевно-больныхъ не подъ силу одной общинѣ; и кромѣ того, отдѣльная больница каждой общинѣ не нужна.

Поэтому раціональная постановка дѣла призрѣнія безусловно требуетъ предоставленія государствомъ самоуправляющимся единицамъ права объединяться въ союзы для осуществленія отдѣльныхъ спеціальныхъ задачъ государственнаго призрѣнія.

Если роль государства въ дѣлѣ призрѣнія сводится къ контролю и общему руководству, то роль самоуправленія заключается въ непосредственномъ и активномъ осуществленіи задачъ государственнаго призрѣнія,—въ оказаніи нуждающимся помощи на дому, въ устройствѣ больницъ, пріютовъ, воспитательныхъ домовъ, домовъ трудолюбія etc. Въ тѣхъ государствахъ, гдѣ существуетъ обязательное призрѣніе,—напр., въ Германіи и Англіи, общины обязаны призрѣвать только тѣхъ лицъ, которыя принадлежатъ къ числу мѣстныхъ обывателей. Пришлые, нуждающіеся въ призрѣніи, пересылаются въ свою общину, а если—по невозможности пересылки—призрѣваются въ мѣстѣ пребыванія, то расходы по ихъ призрѣнію возмѣщаются общиной, къ которой они принадлежатъ.

Такой порядокъ, чрезвычайно стѣснительный и для призрѣваемыхъ и для самихъ общинъ, вызываетъ множество нареканій. Въ Германіи не разъ проектировалось возложить на общину обязанность призрѣнія всѣхъ лицъ, пребывающихъ въ ея предѣлахъ. При такомъ порядкѣ расходы на призрѣніе пришлыхъ компенсировались бы освобожденіемъ отъ расходовъ на призрѣніе сообщественниковъ, находящихся внѣ предѣловъ общины. До настоящаго времени проекты эти, однако, еще не получили осуществленія.

Во Франціи, Бельгіи, Италіи и другихъ государствахъ, гдѣ существуетъ частичная обязанность призрѣнія, община призрѣваетъ всѣхъ, безъ различія проживающихъ въ ней, лицъ.—Равнымъ образомъ, при факультативной системѣ призрѣніемъ пользуются всѣ лица въ томъ мѣстѣ, гдѣ ихъ застигла нужда, независимо отъ мѣста ихъ происхожденія.

С. Основныя начала организаціи государственнаго призрѣнія.

§ 7. Продолженіе. Въ основу раціональной организаціи государственнаго призрѣнія должны быть положены слѣдующія начала.

1) *Единство мѣстной организаціи.* Систематическое и дѣйствительное призрѣніе требуетъ единства осуществляющей его организаціи. При его отсутствіи—неизбѣжны противорѣчія и пробѣлы. Преимущество государственнаго призрѣнія предъ общественнымъ заключается, именно, въ томъ, что первымъ гораздо легче и полнѣе осуществляется принципъ единства.

Въ настоящее время и общественная благотворительность начинаетъ созна-

вать необходимость объединяющей ее организаціи. Отсюда—такія, напримѣръ, учрежденія, какъ Московскій и Петербургскій „Союзы учрежденій дѣтской помощи“ и т. п.

Тѣмъ болѣе необходимо единство призрѣнія, осуществляемаго ex officio самоуправленіемъ. Покрытіе расходовъ по этому призрѣнію изъ одного и того же источника требуетъ цѣлесообразнаго и планомѣрнаго употребленія денежныхъ средствъ призрѣнія. Несогласованность различныхъ видовъ призрѣнія, противорѣчивая дѣятельность отдѣльныхъ учрежденій всегда и необходимо сопряжено съ непроизводительной тратою средствъ.

Съ отсутствіемъ единства мѣстной организаціи призрѣнія мы встрѣчаемся во Франціи. Здѣсь существуетъ особая организація открытаго и закрытаго призрѣнія. Закрытое призрѣніе осуществляется путемъ помѣщенія нуждающихся въ больницы (hôpitaux), въ случаѣ переходящей болѣзни, и въ пріюты (hospices) —во всѣхъ другихъ случаяхъ. Въ каждой общинѣ во главѣ закрытаго призрѣнія стоитъ особая комиссія изъ мера, двухъ членовъ, избираемыхъ общиннымъ совѣтомъ, и четырехъ, избираемыхъ префектомъ. Открытое призрѣніе вѣдается особыми благотворительными бюро bureaux de bienfaisance. Бюро имѣются не во всѣхъ общинахъ, а приблизительно въ $^2/_5$ общаго ихъ числа. Въ немногихъ общинахъ имѣются нѣсколько бюро. Во главѣ каждаго бюро стоитъ особая комиссія такого же состава, какъ и комиссія закрытаго призрѣнія. Обособленіе открытаго призрѣнія является одной изъ причинъ крайне-незначительнаго его развитія. Въ Парижѣ обособленіе это упразднено законами 1849 и 1885 гг. Здѣсь во главѣ всего, вообще призрѣнія стоитъ L'administration générale de l'assistance publique, во главѣ каждаго округа bureaux de bienfaisance съ весьма широкими полномочіями.

2) *Предпочтительность системы безплатныхъ* (*почетныхъ*) *должностей съ выборнымъ характеромъ.* Нельзя быть благотворителемъ по назначенію; можно быть только благотворителемъ по призванію. Обращеніе благотворительности въ *профессію*, въ *службу*, убиваетъ ея живой духъ, искажаетъ ея прямое назначеніе. Только тотъ, кто не ждетъ отъ благотворительной дѣятельности пользы для себя, можетъ приносить этой дѣятельностью пользу другимъ. Нравственная потребность въ благотвореніи—необходимое условіе успѣшности и плодотворности благотворительной дѣятельности. При системѣ безплатныхъ и выборныхъ должностей дѣло призрѣнія находится въ рукахъ безкорыстныхъ людей, не зараженныхъ профессіональной рутиной.

Принципъ *безвозмездности* благотворительной дѣятельности предполагаетъ отсутствіе какого бы то ни было вознагражденія,—не только въ денежной формѣ, но и въ формѣ наградъ, орденовъ, чиновъ etc.

Само собою разумѣется, что низшія, чисто исполнительныя, должности могутъ и даже должны имѣть платный характеръ.

3) *Полезность женскаго элемента* въ организаціи призрѣнія. Нѣкоторыя отрасли призрѣнія могутъ надлежащимъ образомъ осуществляться только

женщинами: помощь роженицамъ, уходъ за дѣтьми, за больными etc. „Братья милосердія“ никогда не замѣнятъ и не могутъ замѣнить сестеръ милосердія. Во всѣхъ, безъ исключенія, отрасляхъ призрѣнія женщины успѣшно конкуррируютъ съ мужчинами. Кому неизвѣстна роль женщины—во Франціи, напримѣръ—въ области частной и церковной благотворительности? Современныя законодательства равнымъ образомъ отводятъ въ организаціи призрѣнія все болѣе и болѣе широкое мѣсто женскому элементу. Лучшимъ примѣромъ можетъ служить новѣйшее законодательство Англіи по мѣстному призрѣнію. Точно также Эльберфельдская система (см. ниже) открываетъ женщинѣ свободный доступъ къ благотворительной дѣятельности. Въ Касселѣ, Кольмарѣ, Бернѣ, Базелѣ (срв. Базельскій законъ 1897 г.)—дѣло призрѣнія находится, въ значительной мѣрѣ, въ рукахъ женщинъ.

4. *Индивидуализація призрѣнія.* Изученіе индивидуальнаго факта—необходимое условіе успѣшности призрѣнія; какъ при леченіи болѣзни, при помощи нуждѣ, прежде всего необходимо выясненіе ея причинъ. Причины нужды безконечно разнообразны: индивидуальный порокъ, внѣшнія обстоятельства, болѣзнь, возрастъ и т. д. Въ зависимости отъ причины индивидуализируется помощь. Кромѣ изученія конкретнаго случая, индивидуализація призрѣнія требуетъ постояннаго наблюденія за нимъ въ теченіе времени призрѣнія. Только при такихъ условіяхъ теченіе примѣненія соотвѣтствуетъ теченію нужды.

5. *Непосредственность помощи.* Въ оказаніи помощи должно принимать непосредственное участіе лицо, изучившее конкретный фактъ нужды и наблюдающее за нимъ. При такихъ условіяхъ помощь не будетъ имѣть формальнаго и безучастнаго характера, совершаемаго ex officio, административнаго акта. Въ дѣло призрѣнія внесено будетъ сочувствіе, вызываемое только непосредственнымъ знакомствомъ съ нуждой; при такомъ знакомствѣ невозможна *шаблонность* призрѣнія, являющаяся чаще всего причиной безрезультатности его.

Основныя начала ораниза̀ціи призрѣнія, о которыхъ только что шла рѣчь, въ большей или меньшей степени, осуществляются законодательствомъ и административной практикой западно-европейскихъ государствъ.

Такъ, напр., въ Англіи новѣйшее законодательство ввѣряетъ мѣстное призрѣніе особому „бюро попечителей“, избираемыхъ въ совѣтъ общины мѣстнымъ населеніемъ на 3 года и несущихъ свои обязанности безвозмездно. Выборы происходятъ на основаніи почти всеобщаго и равнаго, активнаго и пассивнаго избирательнаго права. Избирательное право активное и пассивное принадлежитъ женщинамъ, наравнѣ съ мужчинами. Въ настоящее время имѣется около 920 попечителей женскаго пола.

При бюро попечителей имѣются платные исполнительные чиновники, избираемые бюро, но увольняемые центральной властью. Нуждающійся обращается къ исполнительному чиновнику; чиновникъ наводитъ справки и докладываетъ бюро; бюро рѣшаетъ вопросъ о помощи.

Нуждающійся въ длительной помощи находится подъ постояннымъ контролемъ отдѣльныхъ комиссій бюро.

Д. Эльберфельдская система.

Наиболѣе послѣдовательное и полное осуществленіе основныхъ принциповъ раціональной системы призрѣнія мы находимъ, въ такъ называемой, *Эльберфельдской системѣ*. Система эта носитъ названіе по имени города, въ которомъ въ пятидесятыхъ годахъ XIX ст. она впервые была примѣнена. (Эльберфельдскій уставъ о бѣдныхъ 1852 г.). Ея творецъ—Daniel von Heydt. **§ 8. Продолженіе.**

Сущность этой системы заключается въ слѣдующемъ.

Городъ дѣлится на районы: въ составъ каждаго района входитъ самое незначительное число призрѣваемыхъ.

Во главѣ района—попечитель (Armenpfleger). Попечитель каждые 14 дней визитируютъ призрѣваемыхъ, отмѣчая на особомъ листѣ всѣ подробности ихъ жизни.

14 районовъ образуютъ округъ. Во главѣ округа—окружной старшина. Окружной старшина и попечители районовъ образуютъ коллегію, рѣшающую вопросъ о призрѣніи. Помощь, въ той или иной формѣ—конечно, при открытомъ призрѣніи—назначается только на *14 дней*.

Центральное городское управленіе состоитъ изъ бургомистра, 4 гласныхъ и 4 гражданъ. Къ компетенціи его относится контроль и общее руководство. Кромѣ того, имъ-же рѣшается вопросъ о принятіи нуждающагося въ одно изъ заведеній закрытаго призрѣнія, по представленіямъ окружныхъ старшинъ. Всѣ лица, занимающія должности по городскому призрѣнію, избираются думой на 3 года; всѣ они несутъ службу безвозмездно.

Превосходство Эльберфельдской системы по сравненію со всѣми другими доказывается 50-ти лѣтнимъ ея существованіемъ и весьма значительнымъ финансовымъ успѣхомъ. Эльберфельдская система примѣняется во многихъ прирейнскихъ городахъ (Кельнѣ, Дюссельдорфѣ, Реймшейдѣ и др.), въ сѣверной Германіи, въ нижней Австріи (съ 1893 г.), во многихъ городахъ Швейцаріи (Базелѣ, Цюрихѣ, Женевѣ и др.). Необходимые элементы Эльберфельдской системы: индивидуализація призрѣнія, доведенная до возможнаго совершенства, участіе лицъ, наблюдающихъ конкретный случай въ назначеніи пособій и, наконецъ, назначеніе ихъ на короткій срокъ.

Гдѣ нѣтъ хотя бы одного изъ этихъ элементовъ, тамъ нельзя говорить объ Эльберфельдской системѣ.

Наоборотъ, дѣленіе города на районы далеко не въ такой степени существенно; въ большихъ городахъ оно мало примѣнимо. Въ Гамбургѣ, Дрезденѣ, Лейпцигѣ и др. городъ дѣлится только на округа. Во главѣ каждаго округа стоитъ старшина, въ распоряженіи котораго находится извѣстное число попечителей. Каждый, нуждающійся въ помощи обращается къ старшинѣ, который

направляетъ его къ извѣстному попечителю, наблюдая за тѣмъ, чтобы на попеченіи каждаго изъ нихъ было небольшое число нуждающихся.

В. Государственное призрѣніе въ Россіи.

§ 9. Историческій очеркъ. До конца XVII в. призрѣніе находится почти исключительно въ вѣдѣніи церкви. Форма призрѣнія—милостыня. Котошихинъ различаетъ милостыню княжескую, монастырскую, церковную, боярскую. Слѣдствіе такой формы призрѣнія—невѣроятное размноженіе нищихъ, отмѣчаемое, между прочимъ, Флетчеромъ въ его характеристикѣ Москвы XVII в.

Вопросъ: какъ быть съ нищими, какъ помочь ихъ тяжелому положенію,—предлагается царемъ Стоглавому Собору. Этотъ вопросъ—начало государственной заботы о призрѣніи. По мнѣнію Собора необходимо устройство богадѣленъ.

Въ Уставѣ 1682 г. Θедоръ Алексѣевичъ предписываетъ устройство для бѣдныхъ „двухъ шпиталенъ, по новымъ суропскимъ обычаямъ".

На почвѣ „суропскихъ обычаевъ" остается и Петръ Великій, прибѣгая для борьбы съ нищенствомъ къ строгимъ репрессальнымъ мѣрамъ.

Указъ 1691 г. за нищенство грозитъ битьемъ кнутомъ и ссылкой въ дальніе сибирскіе города. Указъ Петербургскому генералъ-полиціймейстеру 1718 г. грозитъ нищимъ-рецидивистамъ битьемъ кнутомъ, каторжными работами. Законъ 1720 г. воспрещаетъ не только прошеніе, но и подачу милостыни; за подачу—5 р. штрафа. Послѣдній законъ стоитъ въ рѣзкомъ противорѣчіи съ традиціоннымъ обычаемъ милостыни, глубоко вкоренившимся въ нравы русскаго народа. Онъ осуждается даже такими людьми, какъ Посошковъ.

Въ регламентѣ духовной коллегіи мы встрѣчаемся съ попыткой упорядочить церковную благотворительность. Обычай церковной милостыни подвергается рѣзкой и справедливой критикѣ; предписывается устройство монастырскихъ и церковныхъ богадѣленъ.

Регламентъ Главному Магистрату 1721 г. требуетъ устройства смирительныхъ и прядильныхъ домовъ, сиротскихъ домовъ и госпиталей.

Учрежденіе о Губерніяхъ Императрицы Екатерины II 1775 г. создаетъ особое присутственное мѣсто, вѣдающее въ губерніи государственное призрѣніе,—такъ называемый, приказъ общественнаго призрѣнія. Функціи приказовъ опредѣляются чрезвычайно широко; средства,—отпущенныя имъ 15 тыс. рублей на приказъ. Приказы, подъ предсѣдательствомъ губернатора, состоятъ изъ 2-хъ засѣдателей отъ верхняго земскаго суда, 2-хъ отъ губернскаго магистрата, 2-хъ отъ верхней расправы. Дѣятельность приказовъ по своимъ результатамъ болѣе, чѣмъ незначительна. До введенія земскаго и городского самоуправленія дѣятельность приказовъ общественнаго призрѣнія выразилась развѣ только въ устройствѣ и содержаніи небольшого числа городскихъ больницъ, находившихся въ самомъ плачевномъ состояніи.

Между тѣмъ реформы императора Александра II, и въ особенности,

освобожденіе крестьянъ—въ связи съ прогрессомъ торговопромышленной жизни, ведущемъ за собою, у насъ въ Россіи, какъ и на западѣ, образованіе класса городского и фабричнаго пролетаріата,—выдвигаютъ вопросы государственнаго призрѣнія на первый планъ.

Земская реформа 1864 г. и городская 1870 г. передаютъ государственное призрѣніе въ вѣдѣніе земства и городовъ; съ этого времени земства и города являются у насъ главными, хотя и далеко не единственными, органами государственнаго призрѣнія.

§ 10. Функціи государственнаго призрѣнія въ Россіи.

Россія относится къ числу государствъ, стоящихъ на точкѣ зрѣнія *факультативности* призрѣнія.

Обязанность сословныхъ обществъ по призрѣнію своихъ членовъ существуетъ только на бумагѣ, — отчасти вслѣдствіе недостаточности средствъ, отчасти вслѣдствіе крайняго несовершенства сословной организаціи.

Что касается городовъ и земствъ, то, какъ по положеніямъ 1864 и 1870 г.г., такъ и по положеніямъ 1890 и 1892 г.г., расходы на общественное призрѣніе отнесены къ числу *необязательныхъ* расходовъ: по разъясненіямъ Правительствующаго Сената призрѣніе бѣдныхъ есть только *право*, но не *обязанность* городскихъ и земскихъ установленій.

Изъ двухъ основныхъ типовъ призрѣнія, открытое вовсе не регулируется закономъ. Закрытое призрѣніе регламентировано Уставомъ объ общественномъ призрѣніи (т. XIII Св. Зак. изд. 1892 г.). Отличительныя свойства устава: крайняя устарѣлость постановленій, мелочность и—неумѣстный въ законѣ—техническій характеръ регламентаціи. Такъ, напримѣръ, говоря о сиротскихъ домахъ, законъ требуетъ, чтобы сироты, вставая въ шесть часовъ, умывались, пособляли другъ другу и *даже* убирали постели *и все* въ своихъ спальняхъ (ст. ст. 47 и 48 прил. къ ст. 187 Уст. общ. призрѣнія). Ложась спать въ 9 часовъ, сироты должны опять-таки пособлять, въ чемъ нужно, другъ другу и класть свое платье у мѣста (*тамъ же* ст. 52 и 53).

Заведенія общественнаго призрѣнія Уставомъ классифицируются слѣдующимъ образомъ:

I. *Дома сиротскіе и воспитательные* (ст. 184—196 Устава).

Въ сиротскіе дома принимаются сироты обоего пола изъ дѣтей купцовъ, мѣщанъ, цеховыхъ, а также чиновниковъ и канцелярскихъ служителей. Сироты въ возрастѣ отъ 7 до 11 л. включительно принимаются съ разрѣшенія земской управы или приказа общественнаго призрѣнія. Въ сиротскихъ домахъ они получаютъ образованіе въ объемѣ курса приходскихъ училищъ; остаются въ домахъ до 12-лѣтняго возраста. Достигшіе этого возраста сироты подлежатъ распредѣленію внѣ сиротскаго дома. Распредѣленіе бываетъ общее, одинъ разъ въ годъ, и частное, „по мѣрѣ случаевъ", когда представится возможность соотвѣтственнымъ образомъ пристроить одного изъ сиротъ. Сироты мальчики изъ дѣтей купцовъ, мѣщанъ и др. состояній распредѣляются: въ мѣстныя гимназіи, фельдшерскія школы, школы садоводства, шелководства и т. п., къ благотворителямъ,

къ купцамъ и ремесленникамъ; сироты-дѣвочки—въ дѣвичьи воспитательныя заведенія и въ повивальные институты, къ благотворителямъ, къ мастерамъ и мастерицамъ. Сироты обоего пола изъ дѣтей чиновниковъ и канцелярскихъ служителей распредѣляются въ учебныя заведенія, къ благотворителямъ и къ разнымъ лицамъ за плату.

Къ воспитательнымъ домамъ Уставъ общественнаго призрѣнія относится отрицательно. Такъ онъ воспрещаетъ устройство новыхъ воспитательныхъ домовъ, а также свободный пріемъ въ существующія младенцевъ и ограничиваетъ ихъ дѣятельность призрѣніемъ младенцевъ, поднятыхъ полиціей и не имѣющихъ родственниковъ, обязанныхъ ихъ воспитать. Сказанныя постановленія, впрочемъ, относятся только къ воспитательнымъ домамъ, находящимся въ вѣдѣніи приказовъ общественнаго призрѣнія, городовъ и земствъ. Закономъ 1895 г. разрѣшено вновь устройство въ губерніяхъ воспитательныхъ домовъ.

II. *Больницы* (ст. 196—278 Устава Общественнаго Призрѣнія). Подъ этой рубрикой законъ излагаетъ постановленія, касающіяся больницъ, въ тѣсномъ смыслѣ, домовъ для неизлѣчимо-больныхъ,—домовъ для умалишенныхъ и почему-то—школъ для образованія фельдшеровъ. Въ больницы общественнаго призрѣнія принимаются для пользованія всякаго званія бѣдные и неимущіе люди безденежно, имущіе больные—за умѣренную плату и только тогда, когда порожнія мѣста случатся. За пользованіе въ больницахъ неимущихъ больныхъ, принадлежащихъ къ разнымъ вѣдомствамъ или же городскимъ и сельскимъ обществамъ, взыскивается плата съ означенныхъ вѣдомствъ и обществъ, вѣдѣнію коихъ принадлежатъ призрѣваемые.

III. *Богадѣльни* (ст. 279, 290; приложеніе къ ст. 290 Устава).

Въ богадѣльни принимаются увѣчные, престарѣлые и пропитанія неимѣющіе всѣхъ состояній. Кромѣ того, въ богадѣльни, по распоряженію губернскаго начальства, отсылаются: бродяги, неспособные къ слѣдованію въ Сибирь, исключаемые за пороки изъ духовнаго вѣдомства, нищіе изъ разночинцевъ, не принадлежащіе ни къ какимъ обществамъ и не имѣющіе родственниковъ, если они, по состоянію здоровья и силъ, не въ состояніи трудами снискать себѣ пропитанія. Законъ (приложеніе къ ст. 290 Устава) самымъ детальнымъ образомъ опредѣляетъ внутренній распорядокъ богадѣленъ; такъ, онъ содержитъ подробныя постановленія о содержаніи призрѣваемыхъ, объ ихъ упражненіяхъ, о чистотѣ въ богадѣльняхъ, о подаяніяхъ и т. д.

IV. *Работные дома* (ст. 261—298 Устава).

Работные дома учреждаются на тотъ конецъ, чтобы неимущимъ доставить прокормленіе собственной работой. Въ работные дома принимаются: a) убогіе, добровольно туда приходящіе; b) неимѣющіе пристанища, присылаемые на время или навсегда, по распоряженію мѣстнаго начальства; c) присылаемые мѣстной полиціей праздношатающіеся и пойманные въ прошеніи милостыни люди, могущіе прокормиться работой.

Институтъ работныхъ домовъ, очевидно, заимствованный изъ Англіи, не

сумѣлъ привиться на русской почвѣ. Количество работныхъ домовъ у насъ совершенно ничтожно; единственный, сколько-нибудь значительный, работный домъ въ Москвѣ упраздненъ въ 1893 г.

§ II. Организація государственнаго призрѣнія въ Россіи.

Общій контроль надъ государственнымъ призрѣніемъ сосредоточенъ въ Министерствѣ Внутреннихъ Дѣлъ.

Осуществляется государственное призрѣніе: во 1-хъ, учрежденіями сословными; во 2-хъ, мѣстными всесословными учрежденіями и въ 3-хъ, спеціальными вѣдомствами и учрежденіями общественнаго призрѣнія.

1. *Сословное призрѣніе.* Сословное призрѣніе осуществляется купеческими, мѣщанскими и крестьянскими обществами, а также попечительствомъ о бѣдныхъ духовнаго званія, состоящими при каждой епархіальной каѳедрѣ и церковно-приходскими попечительствами.

Размѣры помощи, оказываемой сословнымъ призрѣніемъ, весьма незначительны. Такъ, купеческое сословіе тратитъ на дѣла благотворительности ежегодно 1.123.000 руб., изъ нихъ московское и петербургское купечество 950.000 р. Купечество другихъ губерній на благотворительность ассигнуетъ по 500—600 р., а часто и того меньше. Бюджетъ призрѣнія всѣхъ, вообще, мѣщанскихъ обществъ равенъ приблизительно 260 тыс. р. Ремесленныя общества расходуютъ всего 170 тыс. руб., изъ нихъ 143 тыс. расходуется двумя столичными обществами. Всѣ крестьянскія общества пятидесяти губерній Европейской Россіи тратятъ на дѣла призрѣнія ничтожную сумму въ 900 тыс. р. Наконецъ, церковно-приходскія общества, не смотря на значительное ихъ число (около 17.000), на школы и дѣла благотворенія въ 1897 г. истратили всего около 490 тыс. р. Монастыри и церкви имѣютъ 198 больницъ и 841 богадѣльню, въ которыхъ призрѣвается около 13.000 человѣкъ.

Въ составѣ сословныхъ обществъ,—за исключеніемъ духовнаго сословія — не существуетъ спеціальныхъ органовъ, вѣдающихъ дѣла призрѣнія. Призрѣніе вѣдается органами сословнаго управленія, вообще. Наоборотъ, призрѣніе бѣдныхъ духовнаго званія осуществляется спеціальными органами,—„Попечительствами о бѣдныхъ духовнаго званія“ и приходскими попечительствами (ст. 483 и сл. Уст. общ. призр.). Попечительства о бѣдныхъ состоятъ при каждой епархіальной каѳедрѣ подъ непосредственнымъ вѣдомствомъ мѣстнаго архіерея. Попечительства состоятъ изъ попечителей (отъ 3 до 6), назначаемыхъ архіереемъ по собственному усмотрѣнію, или изъ кандидатовъ, представленныхъ въ двойномъ числѣ консисторіей или самимъ попечительствомъ. Приходскія попечительства состоятъ изъ мѣстныхъ священнослужителей, являющихся непремѣнными ихъ членами, и изъ членовъ отъ прихожанъ, избираемыхъ собраніемъ прихожанъ на опредѣленное число лѣтъ. Число свѣтскихъ членовъ, а также срокъ ихъ службы опредѣляются тѣмъ же собраніемъ прихожанъ съ доведеніемъ до свѣдѣнія архіерея. Церковный староста — непремѣнный членъ попечительства.

2. *Мѣстное, всесословное призрѣніе.*

§ 12. Продолженіе.

Въ земскихъ губерніяхъ призрѣніе осуществляется земствами и городами; въ неземскихъ, — т. е. въ тѣхъ, въ которыхъ не введены земскія учрежденія,— во главѣ призрѣнія стоятъ приказы общественнаго призрѣнія.

Приказы, подъ предсѣдательствомъ губернатора, состоятъ изъ трехъ членовъ, засѣдателей или депутатовъ, избираемыхъ по одному отъ каждаго изъ трехъ сословій. Въ приказы, имѣющіе большіе капиталы, сверхъ того, назначается одинъ непремѣнный членъ Министерствомъ Внутреннихъ Дѣлъ.

Въ виду *необязательности* земскихъ и городскихъ расходовъ на призрѣніе, расходы по призрѣнію распредѣлены по губерніямъ, уѣздамъ и городамъ весьма неравномѣрно. Общая сумма этихъ расходовъ довольно значительна и возрастаетъ съ каждымъ годомъ. Въ 1895 г. земства израсходовали на призрѣніе около 3.175 тыс. руб. Не довольствуясь закрытымъ призрѣніемъ, земства въ послѣднее время развиваютъ въ значительныхъ размѣрахъ призрѣніе открытое: они устраиваютъ бараки и лѣчебно-продовольственные пункты для переселенцевъ и рабочихъ, организуютъ во время неурожаевъ общественныя работы и т. д.

Спеціальныхъ органовъ призрѣнія въ земскихъ губерніяхъ не существуетъ. Призрѣніе находится въ вѣдѣніи земскихъ и городскихъ управъ подъ непосредственнымъ руководствомъ и контролемъ земскихъ собраній и городскихъ думъ.

Спеціальная организація призрѣнія существуетъ только въ столицахъ.

Въ Петербургѣ призрѣніе бѣдныхъ, наряду съ городскимъ самоуправленіемъ, вѣдается бюрократическимъ комитетомъ, учрежденнымъ еще въ 1837 г.,— „Комитетомъ для призрѣнія и разбора нищихъ".

Такой же Комитетъ въ 1838 г. учрежденъ былъ въ Москвѣ; но въ 1893 г. въ Москвѣ получила осуществленіе широкая реформа городского призрѣнія, выразившаяся въ упраздненіи „Комитета для разбора и призрѣнія нищихъ" и въ передачѣ всего дѣла призрѣнія въ исключительное вѣдѣніе городского самоуправленія.

Сущностьмо сковской реформы,—во многихъ отношеніяхъ поучительной,—заключается въ слѣдующемъ. Городъ раздѣленъ на 28 участковъ (попечительствъ); во главѣ каждаго участка—попечитель, избираемый на 4 года городской думою, товарищъ попечителя и 5—10 членовъ (дѣйствительныхъ) совѣта, утверждаемыхъ въ должности думой по предложенію попечителя. Кромѣ дѣйствительныхъ членовъ, при попечительствахъ состоятъ почетные члены и члены-сотрудники. Послѣдніе берутъ на себя сборъ пожертвованій, обслѣдованіе положенія бѣдняковъ, больныхъ etc. Въ составъ совѣта попечительства члены сотрудники ex officio, не входятъ; они *могутъ быть* приглашены по усмотрѣнію попечителя.

Вопросъ объ оказаніи помощи и о формѣ ея рѣшается совѣтомъ; въ слу-

чаяхъ, нетерпящихъ отлагательства,—попечителемъ. Каждое лицо, получающее пособіе, находится подъ наблюденіемъ члена совѣта или сотрудника. О каждомъ нуждающемся составляется особый опросный листъ.

Вопросы, общіе всѣмъ попечительствамъ, рѣшаются ежемѣсячнымъ совѣщаніемъ попечителей подъ предсѣдательствомъ городского головы.

Въ 1897 г. для объединенія дѣятельности всѣхъ благотворительныхъ обществъ Москвы учреждены: „Городской благотворительный совѣтъ“ и „Городское справочное отдѣленіе по дѣламъ благотворительности“.

По примѣру Москвы, городское призрѣніе аналогичнымъ образомъ организовано въ Харьковѣ. Такая же организація проектируется въ Петербургѣ, Одессѣ, Воронежѣ.

3. *Спеціальныя вѣдомства и учрежденія призрѣнія.*

Особенностью Россіи, по сравненію съ западно-европейскими государствами, является существованіе особыхъ вѣдомствъ и учрежденій общественнаго призрѣнія. **§ 13. Продолженіе.**

Нѣкоторыя изъ нихъ имѣютъ строго оффиціальный, государственный характеръ; таково, напримѣръ, вѣдомство учрежденій Императрицы Маріи, могущее быть названнымъ министерствомъ государственной благотворительности.

Другія вѣдомства и учрежденія имѣютъ характеръ полуоффиціальный, стоятъ, такъ сказать, на рубежѣ, отдѣляющемъ государственное призрѣніе отъ частной благотворительности. Администраторы этихъ вѣдомствъ, не будучи чиновниками въ собственномъ смыслѣ слова, пользуются, однако, правами государственной службы, получаютъ ордена, знаки отличія и т. д. [1]).

Укажемъ важнѣйшія изъ спеціальныхъ вѣдомствъ и учрежденій общественнаго призрѣнія.

I. Вѣдомство учрежденій Императрицы Маріи. Вѣдомство возникло въ 1797 г. Въ настоящее время, кромѣ завѣдыванія учебными заведеніями, дѣятельность его распадается на слѣдующія отрасли:

a) завѣдываніе Петербургскимъ и Московскимъ воспитательными домами. Ежегодный пріемъ—20000 незаконнорожденныхъ и 500 законнорожденныхъ младенцевъ. Общее число призрѣваемыхъ, какъ въ самихъ домахъ, такъ и въ округахъ, около 80000 дѣтей. Бюджетъ петербургскаго дома.—1.400 тыс. рублей; московскаго — 1.200 тыс. рублей; b) содержаніе дѣтскихъ пріютовъ. c) училища для глухонѣмыхъ; d) 36 богадѣленъ; e) 40 больницъ.

Къ Вѣдомству учрежденій Императрицы Маріи принадлежатъ: Императорское женское патріотическое общество; Попечительство о слѣпыхъ; недавно возникшее Попечительство о глухонѣмыхъ; Вѣдомство дѣтскихъ пріютовъ.

Особеннаго вниманія, по размѣрамъ и благотворности своей дѣятельности заслуживаетъ Попечительство о слѣпыхъ, возникшее въ 1878 г. по ини-

---

[1]) См. напр., Объ Императорскомъ Человѣколюбивомъ Обществѣ (Уст. общ. призр. ст. 453 и др.)

ціативѣ ст. секр. Грота. Попечительство имѣетъ 23 училища, 3 убѣжища и 7 больницъ; въ 1897 г. разослало 33 окулистическихъ отряда; издаетъ два журнала: „Досугъ слѣпца“ и „Слѣпецъ“.

II. *Императорское Человѣколюбивое Общество*; переименовано въ 1816 г. изъ возникшаго въ 1802 г. Филантропическаго общества. Общество имѣетъ 210 заведеній (учебныхъ, пріютовъ, богадѣленъ, дешевыхъ квартиръ, ночлежныхъ домовъ, народныхъ столовыхъ, медицинскихъ учрежденій и т. д.); оказываетъ помощь 160.000 лицамъ; годичный бюджетъ—1.050 тыс. р.

III. *Общество Краснаго Креста;* возникло въ 1867 г. по иниціативѣ лейбъ-мед. Кареля. Независимо отъ своей непосредственной задачи—оказанія помощи во время войны—общество приходитъ на помощь населенію, пострадавшему отъ общественныхъ бѣдствій и въ мирное время. Такова дѣятельность общества во время землетрясеній (въ Шемахѣ 1872 г., въ Ахалкалакахъ 1899 г.), неурожаевъ (въ Самарской губ. 1873 г. и множество разъ въ послѣдующіе годы), пожаровъ (въ Моршанскѣ 1875 г. и многихъ другихъ), эпидемій (въ Ветлянкѣ 1878 г., въ Полтавской, Черниговской и др. губ. 1880 г. и др.), наводненій (въ Петербургѣ 1897 и 1898 гг.) и т. д. Общее число постоянныхъ учрежденій Краснаго Креста въ 1899 г. дошло до 549 (комитеты, общины, больницы, амбулаторіи, пріюты и т. д.). Бюджетъ общества въ 1898 г. равнялся 4.250 тыс. руб.

IV. *Попечительство о домахъ трудолюбія и работныхъ домахъ;* возникло сравнительно недавно, въ 1895 г. (Именной Указъ 1 Сент. 1895 г.) состоитъ подъ покровительствомъ Государыни Императрицы Александры Θеодоровны. Основная цѣль попечительства—содѣйствіе распространенію идеи трудовой помощи,—и, въ частности, устройство домовъ трудолюбія.

Попечительство состоитъ изъ 300 человѣкъ; во главѣ его—Комитетъ подъ предсѣдательствомъ Императрицы Александры Θеодоровны.

До изданія указа 1895 г. всѣхъ домовъ трудолюбія было 43; къ 1 Января 1898 г. число ихъ возрасло до 94; въ настоящее время имѣется 125 домовъ трудолюбія для взрослыхъ и 34 для дѣтей, 102 попечительныхъ об этихъ домахъ общества, 21 учебно-показательная мастерская и нѣсколько десятковъ яслей. Попечительство обладаетъ капиталомъ въ мил. р. слишкомъ и получаетъ ежегодное пособіе изъ государственнаго казначейства и въ размѣрѣ 235,400 руб.

Несмотря на ростъ числа домовъ трудолюбія, развитіе у насъ въ Россіи трудовой помощи встрѣчаетъ двоякаго рода препятствіе: во 1-хъ, въ обычаѣ милостыни, въ развитіи нищенства; и во 2-хъ, въ отсутствіи прочной организаціи общественнаго призрѣнія нетрудоспособныхъ лицъ,—пріюты для дѣтей, богадѣльни для стариковъ и т. д. Иначе домамъ трудолюбія неизбѣжно приходится, уклоняясь отъ прямого своего назначенія, оказывать призрѣніе и такимъ лицамъ, трудъ которыхъ не можетъ служить коррелатомъ получаемой ими помощи.



